102-01336/

Canada 2005:
Implications for the Public Service Commission

Prepared by Gail Taylor for the Public Service Commission of Canada

February 1997

Table of Contents

Chapter 1: Introduction

Chapter 2: Broad Societal Forces

- Demographics and international migration
- Internationalization of trade and investment
- Knowledge-based society and the technological revolution
- Environmental sustainability
- Declining influence of the nation-state
- Summary

Chapter 3: Implications for the Policy Research Agenda

- Economic growth and competitiveness
- Social cohesion
- Human development
- Summary

Chapter 4: Implications for Public Service

- Economic imperatives: from government as parent to government as partner
- Social cohesion priorities: new approaches to citizens
- Human development themes: investing in individual competencies and organizational capacities
- Governance themes: focus on outcomes, on flexibility, and nimbleness
- Summary

Chapter 5: Implications for the PSC

- Economic imperatives: finding efficiencies and exploring new administrative forms
- Stewardship of essential values
- Human development: partnerships in planning and development
- Governance themes: policy frameworks and strategic intelligence

- Summary

Conclusion

Annexes and Tables

- Annex I: Quandrants Strategic Template
- Annex II: Terms of Reference
- Table 1: Overview: Canada 2005 and the PSC
- Table 2: Impacts of Broad Societal Forces on Public Policy Research Priorities
- Table 3: The Changing Nature of "Public Business", the Work of Public Servants
- Table 4: Implications of Public Policy Research Priorities for Public Service and the PSC
- Table 5: Implications of Governance Themes for Public Service and the PSC

Chapter 1: Introduction

- Purpose
- Scope and method
- Main findings
- Figure 1: Implications for the PSC
- Table 1: Canada 2005 Trends and Implications for the PSC
- Terms of Reference

Purpose

What will be the defining attributes of the federal public service of the future? What role will the Public Service Commission play in this future?

This paper offers a look at the renewal of the Public Service Commission through the lens of the external environment and government's anticipated policy research responses to that environment.

The Public Service Commission of Canada is an agency with a long and proud tradition. Created in 1908 as the Civil Service Commission (note 1) , its mandate lies at the very heart of the profession of public service. Today that profession is changing, in response to substantive policy choices and governance themes of the 1990s. The purpose of this study is to stand back and look at those themes, attempting to set into context the initiatives toward the repositioning and renewal of the PSC.

The basis of the analysis is a compendium of issue papers called Canada 2005 prepared by federal departments for the Interdepartmental Policy Research Committee. Created by the PCO in July 1996, the committee was given the task to scan the economic, fiscal and social environment of the federal government over the medium term, toward the year 2005, and to

formulate an integrated policy research agenda. Each of the departments with representation on the committee contributed papers outlining, from their viewpoint, the major pressures in Canadian society for the next decade, anticipated policy responses, and proposals for an integrated research program across the public service.

From the point of view of the Public Service Commission, this report contains a review and synthesis of the broad issues in these papers to gain a perspective on the anticipated role of the federal government in the medium term, the likely attributes of the future federal public service, and implications for the PSC.

The paper starts with Canada's place in the world, looking at global and continental forces that affect all countries, with attention to the impact on Canada. Then it looks at the policy responses that have been initiated and those anticipated, both substantive as well as administrative policies.

Substantive policies are meant here as including public policies that have direct or indirect impact on the public such as taxation, and strategic policies that may or may not be public policies, such as approaches toward intergovernmental negotiations on cost-sharing agreements. Administrative policies focus on the internal structures of the public service and include operational, as well as human resource management policies (Note 2).

All these types of policies have implications for the work of public servants and, by extension, for the PSC in its position as a central staffing and training organization, and as a regulator in key areas of human resource management.

Scope and method

The method for this study was straightforward document review. Drawing primarily from the Canada 2005 papers prepared for the Interdepartmental Policy Research Committee, the scope of the review also included four other sources: submissions to the PSC Fall Learning Series, the Report of Consultative Review of Staffing, the Central Agency Policy Research Agenda, and documentation from the PCO. The latter paper provided a structure for the first two sections of the study, which contain a synthesis of underlying forces, anticipated policy responses and research priorities. The last two sections of this report are the interpretations of the reviewer. The point of departure is the language and logic of the "Quadrants Template", as depicted in Annex I, a vision of an emerging PSC as a strategic agency providing advice and delegated authorities.

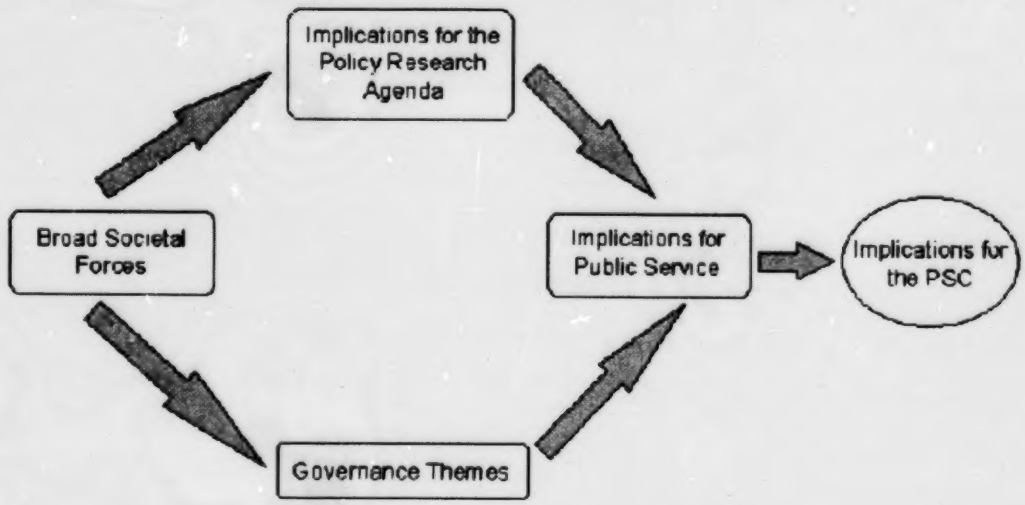
Four debates are considered in the organization of this paper:

- Broad societal issues and underlying forces, both international and domestic, that have relevance for what governments might do;
- Current and emerging responses to these broad forces, in terms of substantive policy research priorities and in terms of governance issues and management policies;
- Implications of these responses for the world of work generally, and for the public service;

Based on all of the above, the implications for the Public Service Commission as a public agency that responds to substantive policy choices, but which also has a role in influencing effective governance through its contribution to and administration of management policy.

- The focus of the paper therefore is on future PSC implications as inferred from both the policy research agenda and from general trends in governance responses. Shown graphically, these two paths of reasoning are depicted below.

Figure 1: Implications for the PSC – Two Paths of Analysis



Main findings

The analysis of policy responses by government suggests clues about the likely attributes of the public service of the future. These attributes in turn suggest some directions for the PSC as the keeper of fundamental values of a professional, non-partisan public service, directions that can be summarized as:

- Finding efficiencies and exploring new administrative forms, such as using technology to regulate "smarter";
- Stewardship of essential values of the craft of public service and guardianship of the rights of access to government posts;
- Partnership in human resource planning, development and organizational capacity, based on central data, expertise and perspective;
- Framework policy measures based on expertise in the "technology" of culture change.

The rich thinking in the Canada 2005 papers is merely synthesized here; no claim is made that the original gravitas has been captured. Consistent with the Terms of Reference appended in the Annex II, this paper is a quick fly-past of the most relevant, and most captivating themes, for human resource management and for public service professionalism. As an overview,

Table 1: Overview: Canada 2005 and the PSC

Broad Forces	*Implications for Federal Government*	*Implications for Public Service*	*Implications for Public Service*
1 ***Demographics and International Migration Trends***	• aging society, aboriginal baby boom • health, workforce concerns • changing mix of immigration • sophisticated citizenry	• public service also an aging population: recruitment, retention, rejuvenation priorities • finding balance between work, family • valuing diversity in the workplace	• partner in collegial human resource planning, succession planning • value-added central database to support decisions
2 International-ization of trade, investment	• global trading blocs, North America integration • concerns about social cohesion, national identity, ties that bind • unlimited growth and prosperity for small economy like Canada • immigration a source of skills, rich culture	• need managers with global perspective • shift to strategic thinkers, able to integrate global and national needs • focus on inclusiveness, empower communities • emphasis on social capital, civic engagement	• Guardian of public service as a Canadian institution • values-based stewardship of Canadian public values: merit, impartiality, representability • renewed PSC, consistent with renewed federal government role
3 Knowledge-based Society and the Technological Revolution	• polarization into knowers and know-nots; • access to Info Highway concerns; security, privacy of information • labour market adjustment, skills deficit, youth unemployment	• PS also knowledge-based; challenge of re-skilling • changing nature of work, more porous public service, contingent work arrangements, more telecommuting	• strategic compliance and regulatory administration using technology, post-audit, and trends analysis

	• marginalization of sub-groups; "placeless society" • mgt of information is the comparative advantage • death of distance, the death of time • opportunity: Canada's telecommunications infrastructure is excellent	• employability instead of job security • retraining, mobility as priorities • service improvement focus • use technology: Information Highway a powerful tool	
4. ***Economic Growth and Productivity Trends***	• intense fiscal and macroeconomic focus: emphasis is priorities re debt/GDP ratio/speed and stay the course • intergenerational equity concerns • export-led growth opportunities • clarity in fiscal priorities • back to basics, to core role	• intergovernmental cooperation a major focus • pool the needs and resources of 'public business' • experimentation, devolution, partners • from direct spending to framework measures • targeted spending	• pool public service HR recruitment • streamline • assist, partner with departments on HR planning • knowledge and insight role
5 Declining Influence of Nation-State	• expectations rising while resource capacity decreasing • relevance, legitimacy of institutions and public confidence in governments is questioned • but appetite for experimentation, change • polarization in income, in access to information, in social priorities • EKOS findings on elites v. public shows polarization	• new forms of governance: decentralization, devolution, citizen participation, deregulation, regulatory reform, etc. • policy issues are interdisciplinary	• shift to policy frameworks, as per Quadrant One • partnership with departments in culture change • emphasis on accountability for results rather than procedures

Chapter 2: Broad Societal Forces

- Demographics and the international migration of people
- Concerns about environmental sustainability
- The internationalization of trade and investment
- The declining influence of the nation-state
- The rise of the knowledge society and the technological revolution
- Summary

This section sets out a synopsis of five broad themes that resonate across the Canada 2005 papers from a global perspective. These broad international pressures help establish the policy research agenda for the medium term, and set the stage for anticipated foreign and domestic policy responses by the government.

Demographics and international migration

The discussion papers from departments who deal with international affairs and foreign policy help to situate Canada in the world. Canada is a middle power in the world of nations. Growing at the rate of 100 million per year, the number of people in the world is 5 billion, and will grow by 1 billion over the next 10 years, the timeframe for the Canada 2005 project. About 80% of the world's population live in developing countries, which is where the main growth will take place. Here too, are the young populations -- 45% of the population of developing countries is under the age of 15. Wealth on our planet is also unevenly shared. The richest 20% of the world's population receives some 84% of the total world income; the poorest fifth receives 1.4%. Future conflicts, it is anticipated, will be over access to resources, especially water and land.

International migration has become a major political and social issue in industrialized countries. The UN estimates that a population equal to that of Canada comprises displaced persons and refugees on the move around the world, the so-called "fourth world". Reasons explaining these unprecedented migration flows include an increase in ethnic and regional conflicts, the end of the Cold War, and integration of the global economy. Clearly, these world-wide trends have implications for Canada's immigration policies and foreign policy.

Within Canada, dominant demographic features include an aging society, increasing urbanization, and an aboriginal baby boom 20 years later than non-aboriginal populations. Many of Canada's aboriginal people, some 62%, live off reserve, usually in big cities. Living conditions for many aboriginal the individuals and families are often intolerable, not in keeping with Canadian standards.

Almost one third of all Canadians live in the three metropolitan areas of Toronto, Montreal, and Vancouver, and these three areas and another four urban areas set the defining trends in life styles and in commerce in Canada. Urban infrastructure is coming under stress, with most capital investment having occurred during the years of government growth.

Internationalization of trade and investment

During the past 20 years, and increasingly in a free trade era, we have seen the world shrink. The global economy seems to be shaped by three trends: 1) the increasing importance of growth based on knowledge; 2) the information technology revolution; and, 3) the internationalization of production and innovation. Without regard for national boundaries, and without respect for geographical markets, financial capital as well as information moves rapidly around the world in nanoseconds, a fact that prompted a well-known publication in 1995 to proclaim the death of distance (Note 3). One might also proclaim the death of time.

For a far-flung distributed country such as Canada, with its comparatively small economy, the possibilities for growth and prosperity are unlimited. At the same time, there are pressures for greater harmonization of policies and markets within the North American trading bloc, raising concerns about how we can preserve national identity and social cohesion.

Knowledge-based society and the technological revolution

Contemporary society is characterized by the shift from an economy based on mass production to an economy based on information management and interactive multimedia. In this new economy, the comparative advantage for nations and the competitive advantage for firms is the management of knowledge, involving:

- a shift in economic activity from goods towards services;
- fast growth in output and employment in "high tech" industries such as computers, electronics, and aerospace;
- a shift in investment toward information and communication technologies, and high technology goods and services;
- a new emphasis on software, on technical expertise, on "intellectual capital" or human capability.

One way to describe the enormity of the revolution now upon us is to reflect on the observation made in one discussion paper that by the year 2000, all the written information in the world could be on the Information Highway. The challenge is to transform information into understanding. The most important skill in the knowledge society will be the ability to learn, and to learn continuously. For individuals, this means lifelong learning; for organizations and firms, it means becoming learning organizations. Later this paper explores what this means for those workers who serve governments, the public servants.

Environmental sustainability

Many modern-day issues are cross-cutting themes that do not fit easily into conceptual boxes. With technological advances, boundaryless trade, and shifting social norms and values spawned by changing demographics, protection of the environment is one such multidisciplinary issue. Similarly, climate change is identified as a major cross-cutting and global issue that is not amenable to uni-disciplinary interventions. The tension between sustainable development and economic growth is an intense debate: are they competing priorities or are they mutually reinforcing? Are there limits to economic growth within the

goal of good environmental protection? Or is there a positive correlation between competitiveness and environmental protection?

The debate continues, but one theme is dominant: governments are moving from a command and control approach to environmental protection to other public policy instruments such as voluntary compliance, covenants, consumer interests such as labelling, tax-based instruments, and the polluter-pay principle. As is the case with many international issues, there is a need for a strong global framework of institutions to work out the solutions.

Declining influence of the nation-state

It is not a surprise that with all of these forces impinging on the nation state -- demographic shifts, rising expectations, the internationalization of information, trade and of ideas -- that the institution of government itself is under question. As the OECD notes (Note 4), most nation states are not well equipped to deal with the new pressures of social cohesion and economic prosperity. Solutions for international issues can only be resolved in supra-national institutions such as the World Trade Organization or trade dispute resolution arrangements under NAFTA. Likewise, solutions to domestic issues increasingly are to be found in regional or sub-national forms of organization.

Summary

In summary, international pressures assailing all nations, including Canada, are identified as:

Demographics and international migration

- a major social and political force that is changing the face of all nations, especially Canada

Internationalization of trade and investment

- the death of distance and the death of time
- raising concern about national identity

Knowledge-based society and the technological revolution

- where the competitive edge is the management of knowledge

Environmental Sustainability

- a multi-sectoral, multi-jurisdictional issue

Declining influence of the nation-state

- so that solutions are regional and supra-national

In Canada, these questions of the efficacy and relevance of the state can be translated into the

"expectation gap" between what citizens expect and what governments can deliver. This phenomenon will be explored in the next section on policy research priorities with implications for the world of work and for the work of public service.

Chapter 3: Implications for the Policy Research Agenda

- Economic growth and competitiveness
- The implications of high debt are highly unsatisfactory:
- Our international competitiveness depends on meeting the productivity challenge
- Social cohesion // Contingent work arrangements // Human development
- Poor productivity is linked to our slow adjustment to the new economy
- Summary
- The fiscal focus will figurein the policy agenda for another decade
- Table 2: Impact of Broad Societal Forces on Public Policy Research Priorities

This section is about policy research priorities identified in the Canada 2005 papers for the federal government in the medium term, in light of broad societal and international forces. These priorities can be grouped into economic growth including concerns of productivity and the fiscal context; challenges of social cohesion in a diverse and changing society; and challenges of human development. The discussion following takes these in turn, with hints about the implications for public administration and for public servants along the way.

Economic growth and competitiveness

As many of the Canada 2005 papers acknowledge, the predominant trend in the free-trade era has been the economic integration of North America. The industrialized world is slowly coalescing into three great trading blocs of the Asia-Pacific, Europe, and North America.

The implications for us are profound, because Canada is a trading nation. In 1995, exports of goods and services comprised 42% of Canada's economy. And this outward orientation, as measured by investment flows and two-way trade, has climbed dramatically each year in the era of free trade. Further, most of our trade is with the USA, and most of this in turn is intra-firm, within multinational enterprises. There is therefore pressure to harmonize our social, cultural, economic and environmental policies with our largest trading partner, the USA.

Yet there is a tension between competing public goods here: harmonizing our regulations within a more integrated North American market may mean that our traditional sovereignty may be altered and our distinctiveness as a nation diminished. This pressure hints at one of the challenges for the federal public service, and for the contribution it makes to Canadian identity and national symbols, the ties that bind us together. To foster a public service that is representative of the citizenry, for example, is arguably a Canadian institutional value.

Trade is concentrated in a few firms, a few markets, and is based on selected products and

services. In fact, the top 50 exporting firms in Canada account for almost 50% of Canadian merchandise exports. Although Canada's economic growth has been largely export-led, still our economy is dependent on national resource sectors, anchored by auto and automotive parts manufacturing.

So although we are a trading nation, we are not yet a nation of traders. Canadian firms need to become more outward-looking, more knowledgeable in the use of science and technology, and more diversified in their product lines. Finally, internal trade still labours under interprovincial trade barriers, and an unnecessary regulatory burden. All of these challenges suggest priorities for the economic policy agenda and for an integrated research program.

Our international competitiveness depends on meeting the productivity challenge

Since 1973, economic growth in Canada has proceeded at a slower rate than the US due to several factors, of which three salient ones are:

- slower growth in the labour force source;
- a rise in structural unemployment; and
- a slowdown in annual growth in labour productivity.

Our slowdown in labour productivity is troublesome, given that Canada depends on trade for economic growth. The productivity problem is particularly acute in manufacturing, an area of our economy where international competitiveness is key. Our total factor productivity growth has had the worst record among the G7 countries over the last 20 years. Meanwhile, the USA outperformed Canada in productivity in all major manufacturing industries. And the problem is not isolated to manufacturing; it also appears in the service sector.

The result is that Canada has lost ground in terms of living standards, as defined by average real income per person. Per capita income is dependent on several factors, including:

- income to output ratio, or the ratio between GNP and GDP;
- the terms of trade, the ratio between the price of what we sell and what we buy;
- the productivity per person employed;
- the labour force source population, or the % of population which is over 15 years old;
- the labour force participation ratio, or the % of population over 15 years old who want to work.

Poor productivity is linked to our slow adjustment to the new economy

The reasons for poor productivity growth are not completely understood, but they appear to encompass:

- lack of competition, lesser-exposure to foreign trade;
- our higher level of regulation;
- slower growth in research and development;
- slowdown in infrastructure spending;

- slower rate of capital accumulation;
- increased shift in productive resources from high productivity to low productivity industries.

"Why have new technologies not had a positive influence on productivity?" one paper asks. The reason given by many departments is the failure to adjust our management practices. Indeed, a survey of literature in 1995 found that innovative management of human resources pays off. High performance workplaces that use modern management approaches such as teamwork, and involving employees in decisions, had positive results in productivity, costs, customer satisfaction, and quality (Note 5). The lesson learned is that the potential of the new knowledge technologies can only be realized by making complementary changes to our organizational structures, to institutional forms, to our management strategies and our approaches to human resource development.

In sum, the discussion papers on economic policy conclude that the poor productivity performance of the Canadian economy is linked to lack of adjustment, lack of innovation, not shifting our resources quickly enough, and the need for training and development of new skills. In fact, upgrading worker skills and embracing modern management practices have been shown to correlate with improved productivity and firm competitiveness (Note 6).

Although the economic fundamentals have been achieved within the macroeconomic agenda (lower deficit, lower interest rates, low inflation), it has been largely a jobless recovery. Unemployment still hovers at double-digit levels of 10%. Canada's unemployment rate is twice that of the US. Our youth unemployment is a grave concern.

As noted, our economy and our business enterprises need to become more outward looking. For better productivity, we need to adopt policies that help to:

- create a trading culture, encouraging Canadian firms to be more outward looking and to expand markets, find new trading opportunities;
- make the domestic market more efficient, eliminate unnecessary interprovincial trade barriers;
- reform the regulatory regime, to eliminate unnecessary rules and regulations, and to reduce the paper burden on business;
- establish and maintain macroeconomic policies such as inflation targets, debt-to-GDP targets, etc., that maintain a climate conducive to business; and
- to participate in the new economy, we need to upgrade knowledge and skills.

The fiscal focus will figure in the policy agenda for another decade

All the papers in the Canada 2005 agenda acknowledge the significance of the fiscal environment. Over the medium term of the next 10 years, the fiscal focus will be a deciding factor for the government's economic and social policy agenda. For the past 25 years, the country has carried an annual deficit on the current account so that now the federal debt is 3/4 the size of the economy as compared with 18.7% in 1974.

Of the G7 countries, only Italy has a worse debt-to-GDP ratio. Furthermore, the federal debt

burden is three times larger than that of all the provinces put together, which has a debt-to-GDP ratio of 28%. So provinces, one paper notes, will have more flexibility than the federal government in creating new program initiatives over the next few years.

The implications of high debt are highly unsatisfactory:

- private savings have to finance public debt instead of financing private sector investment in production;
- rising debt imposes a risk premium in the form of interest rates;
- a large portion of the debt is owned by foreign interests, with implications for economic sovereignty as well as with implications for the risk premium; and
- there is the argument that intergenerational equity is jeopardized by borrowing to finance today's consumption when the debt must be repaid by future generations who have no voice and no benefit in these decisions.

No wonder that the debt is said to impede government's ability to be an effective force for change, either through new spending or through reduced taxation. The policy response has been to set a debt-to-GDP objective in terms of both the level and the speed at which it should be achieved. As one paper argues, the other solution is to invest only in those core activities and programs where "government has a clear role and can make a visible difference". The resonating theme here is: set priorities.

Social cohesion

The theme of social cohesion refers to the shared values and common purposes of a well functioning society. Two challenges to social cohesion are identified, polarization and Canadian identity. The social policy research papers in the Canada 2005 compendium draw upon Judith Maxwell's identification of social cohesion challenges as:

- articulating shared values;
- reducing disparity in wealth and income;
- forging common enterprise as members of the same community; and
- addressing polarization.

There is indeed a growing polarization -- in incomes and employment, in regional disparities, in the gap between "knowers" and "know-nots" with respect to new information technologies, and in the disparity between generations.

There is also an apparent disjuncture between the perceptions of the decision makers and those of the general public. Through the Rethinking Government initiative over 1994-1996, the EKOS survey firm found a split in values between the decision-making elite in Canada and the general public. They found that elites tend to value economic and materialistic objectives the most, while the members of the general public emphasize humanistic and idealistic values such as freedom, a clean environment, healthy population, human rights, safety and security. Clearly, this poses a challenge for policy makers seeking credible and affordable solutions to enduring public issues.

Contingent work arrangements

As section 2 described, the global transformation to an economy based on knowledge and information is changing the nature of work. Workplaces in Canada also are experiencing the range of new experiments with work: job enlargement, job enrichment, multi-tasking, flexible compensation, and contract labour, to name a few. The structure of the workplace is changing too: flatter, distributed and even virtual work organizational structures, tele-work, and telecommuting. Canadians are undergoing a transformation of work.

The new employment contract is a phenomenon of the new economy. In both the private sector and in public service we find a shift away from employment security toward employability, from jobs for life to more in-and-out assignments, to more lateral movement, and more cross-departmental moves (Note 7). Continuous learning and re- skilling are becoming lifelong themes for the public sector as well as for the private sector.

Human development

The category of human development encompasses the challenges of skills and health services. While jobs requiring higher education and skills have increased in number, so have jobs commanding low wage. A polarization of incomes is developing in the new economy. Job creation trends have shifted in favour of jobs requiring higher education and skills, while workers lacking information-processing skills face an increasing disadvantage, namely, a skills deficit relative to the demands of the economy. Youth unemployment is particularly worrisome, pointing to the need for more effective school-to-work transition measures. Aboriginals living on and off reserve are living with these same pressures, as well as experiencing a baby boom 20 years later than the rest of the population.

The other major issue of human development identified by the discussion papers is the sustainability of a universal health care system. With declining federal cash transfers to the provinces for health, social assistance and education, the system must transform itself, which is why the very delivery system for health care is under review. Environmental protection is acknowledged as an important determinant of health, proving the dictum that major modern policy issues are multi- sectoral and cross-functional challenges.

Summary

The policy responses anticipated within the three challenges of economic growth, human development, and social cohesion can be summarized as:

Economic growth

- eliminate inefficiencies in internal trade by removing regulatory obstacles and interprovincial trade barriers;
- expand into new trading markets, new products, and increase the number of trading entities;
- improve productivity growth by promoting new technologies, creating a climate for investment, and upgrading skills and knowledge.

Human Development

- enhance skills and knowledge to embrace the knowledge-based economy;
- improve the living conditions of Aboriginals;
- reform the design and delivery of the health care system.

Social Cohesion

- find ways to foster inclusiveness, given polarizations in income and in employment as well as across regions;
- find ways to strengthen Canadian identity, given the pressures of immigration, technological change, and the cross-border movement of ideas and cultural expression.

Table 2: *Impact of Broad Societal Forces on Public Policy Research Priorities*

Broad Forces	*Economic Growth*	*Social Cohesion*	*Human Development*
Changing Demographics	• aging population - raises issues of pension reform, dependency ratio • productivity issues also related to demographics	• policies that value diversity • deal with intergenerational gaps • distributional policies remain an important Canadian value • policies to reduce disparities: wealth, income, access to Info Highway • disjunction between elites and public on major objectives	• health care for aging population is a major issue • reform of health delivery, intergovernmental transfer payments • investment in aboriginal well-being
Globalization	• free trade, greater complexity of trade • foreign investment • economic restructuring • Canada's prosperity is export-led growth • 3 global trading blocs • need to expand markets, number of exporters	• importance of national symbols, Canada's place in the world • globalized trade in tension with cultural sovereignty	• labour market adjustment tools needed • address skills, knowledge gaps to compete in new economy
Knowledge Society	• jobless growth, productivity problems	• new source of community possible	• skills, knowledge deficits

	• need to use science and technology better to improve productivity	• but also fragmentation • changing nature of work - contingent arrangements • more demanding citizen expectations	• polarization into knowers and know-nots: issues of access to Information Highway
Environmental Sustainability	• new economic paradigm emerging, a zero-sum game of environment and growth	• disjunction between elites and public (EKOS) on environmental issues: elites value growth	• health, lifestyle, quality of life linked to environmental • sustainability
Declining Influence of Nation State	• target public expenditure, set priorities • consider alternative forms, eg. privatization, commercialization, devolution • macroeconomic agenda: inflation, debt, interest rates	• income polarization, haves and have-nots • "fourth world":- migration, refugees on the move • intergenerational equity re: carrying government debt into the future to pay for today's consumption	• possible fiscal surplus in future --new program spending, but not medium term • more investment in human development

Chapter 4: Implications for Public Service

- Social cohesion priorities: new approaches to citizens
- Continuous Learning and Continuous Adaptation
- Multidisciplinary solutions and framework measures
- Summary
- Human development: investing in competencies and organizational capacities
- Table 3: The Changing Nature of "Public Business"

This section is about the impact of the policy research agenda on the likely activities and competencies of public service, and how work is organized. Driven by the substantive policy themes of economic growth, social cohesion and human development, as well as by governance issues, the impacts on the public service can be characterized as:

- moving from government as parent to government as partner;
- building legitimacy through new approaches to citizens;

- investing in individual competencies and organizational capacities;
- embracing continuous improvement and continuous adaptation.
- Economic imperatives: from government as parent to government as partner

The EKOS survey alluded to in section 3 concluded that Canadians think that the government has a legitimate role to play but that they question the results achieved to date. The policy response has been unwavering focus on the essential priorities of the federal government, with implications for public service in terms of competencies, skills, attitudes, and even for the organization of work. Foreseen is a smaller, organizationally flatter, more focused public service.

As noted earlier, the response to the competitiveness and economic agenda priorities has been a trend in public policy to move away from direct spending. The small remaining spending on business subsidies, for example, is targeted to areas that lead to exports and higher productivity, namely, trade promotion, and better use of science and technology in all economic sectors.

A policy focus that emphasizes encouraging Canadian firms to become more outward looking, to expand markets and find new trading opportunities, puts a spotlight on the value that public servants can bring to this challenge.

Intelligence-gathering acquires greater significance, as does a focus on upstream measures rather than downstream remedies, that is, doing things right the first time rather than controlling after the fact. The emphasis in trade, for example, becomes strategic information about markets, about the protocols of exporting, and about establishing relationships with traders and business people in other cultures. Yet it is not enough to provide good information; it is important to help Canadian firms understand what attitudes and goals they might realistically adopt. Strategic intelligence is what enterprises need from government (Note 8).

Multidisciplinary solutions and framework measures

Another recurring theme is the emphasis on multidisciplinary solutions. Contemporary issues have become complex and interdisciplinary, yet the knowledge bases and the organization of policy work traditionally have always been compartmentalized, one discussion paper observes. For that matter, so has service delivery. Economics, politics, sociology, science and technology are as divided from each other as separate chimneys, yet problem-solving across disciplines is critical for providing practicable advice to ministers, and for implementing workable solutions. There are implications here for competencies, for learning, and for the organization of work. No matter what superb technical background a policy officer brings to the table, for example, the optimal solution is most likely to be found in multidisciplinary compromise.

The technological revolution and the shift to a knowledge-based society means that public service is also knowledge-based work. The Information Highway is both a powerful new service tool, and a challenge for re- skilling.

Gaining an understanding of the power of this interactive media is proving to be a formidable challenge for decision-makers. Insights are still emerging about the impact of the new technology on the relationship of citizens to government and the consequent implications for the work of public service. Both what is done by public services and how it is done are changing. New ways of organizing respond to the economic imperatives but are also initiatives that support the social union of Canadian society.

Social cohesion priorities: new approaches to citizens

Rebuilding the legitimacy of public institutions requires a new approach to citizens. Internationalization of trade, of investment, of ideas, and the international migration of people will mean that the public service of tomorrow will require public managers with a global perspective, with the ability to integrate national needs and global priorities. Greater emphasis on civic engagement and on building social capital will entail mindsets and skills with a focus on inclusiveness and on valuing diversity in the workplace and in program delivery.

A key question in the social and cultural policy research papers is what should be the core role of the federal government where it is devolving responsibilities to other orders of government and to other sectors of society. The ultimate question is the optimal balance of responsibilities between different levels of government and other sectors of society. Alternative administrative regimes have already begun -- delegation, devolution, self-government, self-regulation. This search for balance will no doubt be a theme of the next several years, especially as governments seek to close the "expectation gap" between what they can deliver and what citizens expect.

As we explore and negotiate new administrative arrangements, another challenge for public servants is coordination. Making the domestic market more efficient by working on internal trade barriers suggests a sophisticated degree of intergovernmental cooperation. And voluntary sector representatives have noted that departments at all levels of government are approaching the third sector independently without coordination, while at the same time imposing funding cuts. What does this imply for competencies, for attitudes of public servants? One implication is that successful arrangements in the new world will probably be achieved only multilaterally, necessitating skills in negotiating mutual grounds of agreement.

Human development: investing in competencies and organizational capacities

Just as upgrading in knowledge and skills is a requisite for Canada's international competitiveness, so is upgrading and re- skilling for public services. The same innovations in organizational structure, in new approaches to human resource management, and in new management strategies are necessary for the public service to remain relevant and responsive to changes in Canadian society. Clearly, there are implications for building new competencies, organizational capacities, as well as training, staffing and recruitment.

Demographic trends in Canada are also affecting the labour pool for the public service of today and tomorrow. Just as with any organization, the federal public service is living through the demographic profile of our times in North America. Recruitment, retention, and

rejuvenation of the public service are pertinent modern themes, as are finding the balance between work, family and civic life, and valuing diversity in the workplace. For public servants, do we need a human resource planning system that enables individual career management, and that supports plans for building appropriate organizations? If so, there are implications for central agencies such as the PSC, as this paper explores later.

Governance themes: focus on outcomes, on flexibility, and nimbleness

A resounding theme through all the papers in the Interdepartmental Policy Research Agenda is the emphasis on change: reform of the regulatory regime, reform of organizational forms, and renewal of the public service itself. Renewal of the regulatory system to eliminate unnecessary rules suggests a strategic approach to compliance, putting the focus less on procedural accountability and more on the results, on the behaviour that the state is trying to influence.

The same point has been made often in the past, but it remains valid today, with public expectations shifting toward pressure for greater involvement. Regulators are bringing the citizen closer to the decision-making process through consulting those who are served or regulated to seek better ways of delivering public administration.

Clearly, there are implications here for new ways of doing business. Regulators are placing a greater emphasis on consequential accountability rather than procedural accountability, and are influencing behaviour less by compliance with rules and more by means of results reporting (Note 9). It will be a world of continuous program reviews, some feel, with continuous vigilance in revisiting priorities and ensuring that resources are targeted to the essential role of government. And the schism between elites and the public over fundamental values presents the other aspect of the expectation gap, posing a challenge to the public service in its task of providing advice to ministers. In a word, there are profound implications for governance.

The policy response by governments to the declining influence of the state has been to search for more flexible forms of public administration. As many of the discussion papers for the Interdepartmental Policy Research Committee note, the intervention of the state has become less direct and more facilitative, more strategic, with a lesser emphasis on direct spending and a greater emphasis on policy, standards, and on establishing broad directions.

In contrast, until now, the discussion papers lament, the focus of public management reform has been on efficiency, on process re-engineering, in short, on a market model of governance. One paper asserts there is a need for new approaches to speak to citizens' interests, rather than thinking of them only as customers or clients. Does this same trend apply to central agencies? Is there a new approach to regulation and controllership that is analogous to this new relationship with citizens?

Continuous Learning and Continuous Adaptation

As one leading voice of public administration has said, the work of public service is "public business". As such, public servants have the duty to give nonpartisan loyal support to the

executive arm of government, namely ministers (Note 10). The prime underpinning of our constitutional system is the rule of law, the first and foremost core value of public service. That is the fabric of law that we tend to take for granted, both as citizens and as public servants. It is crucial that public servants understand and be able to explain what public interest is being served by their administration of the law.

In addition, there is increasing recognition that those public servants who deliver public administration may be in an ideal position to make useful recommendations for change. By interpreting how the public is responding to policies and legal instruments, by analysing the trends and deeper issues behind a litany of complaints, public servants in all capacities and at all levels have a part to play in policy improvement.

Taking the proposed priorities of the policy research agenda as the guide, societal pressures and governance themes will require public servants to have skill in communications, sensitivity to client needs, and team building skills. They will also need the capacity to build partnerships, the ability to deal adeptly with change, and the ability to make rapid and effective decisions. Public servants will also need skill in using new technologies to analyse data, to interpret trends, and to formulate workable policy choices. They need to be, in other words, agile learners.

Summary

The three substantive policy research fields and governance issues all have implications for the public service of the future. This section has found that some of the salient themes include:

- The shift to government as partner rather than parent
- sophisticated intergovernmental cooperation
- and a focus on strategic information and on results
- Focus on essential role of government and rebuilding legitimacy
- rebalancing responsibilities with other sectors
- new approach to citizens and more flexible organization forms
- a shift from spending measures to policy solutions
    - Investing in individual competencies and organizational capacities
        - upgrading, re-skilling
        - human resource planning
    - Emphasis on flexibility, continuous adaptation, learning agility
        - new ways of working, continuous program reviewing
        - coordination and coherence across boundaries

Table 3: The Changing Nature of "Public Business"

Elements	*The Past*	*The Future*
	• government as parent -- subsidies, grants, incentives; rules, regulations	• government as partner • from federal to *national* solutions

Role of Government	• executive federalism the way to policy formulation	• new sense of civic responsibility, public participation
Public Service Accountabilities	• bricks and mortar defined the office • classic chain of command	• smaller, flatter, more focussed public service • emphasis on framework measures • organizational learning and learning organizations
Life and Work of Public Service	• policy excellence = professional knowledge base • service excellence = business process improvement	• policy excellence = anticipating issues of the future • beyond reengineering to strategic repositioning and rethinking • more analytical focus in service delivery • strategic information, strategic *intelligence*
Skills and Competencies	• discrete disciplines • efficiency as a core value	• multi-faceted expertise • adaptability • global mind set, see connections across sectors

Chapter 5: Implications for the PSC

- Economic imperatives: finding efficiencies and exploring new administrative forms
- Human development: partnerships in planning and development
- Figure 2: Comparative Regulatory Approaches:
- Governance themes: policy frameworks and strategic intelligence
- Stewardship of essential values
- Summary
- Table 4: Impact of Policy Research Themes on Public Service and on PSC
- Table 5: Impact of Governance Themes on Public Service and on PSC

The final question to ask about these policy trends in response to broad societal forces is: what are the implications for the PSC in its role of fostering and maintaining the values of a professional public service? What are the implications for the PSC in recruitment, staffing, training, and providing information to Parliament? Both the substantive policy research agenda and the themes of new forms of governance are the cue.

Economic imperatives drive smarter ways of working; social cohesion needs compel an independent stewardship over public service values; and human development priorities invite partnership in exemplary practices in human resource planning and development. Finally, in rethinking about who does what, the renewal agenda at the Public Service Commission resonates with the emerging new governance themes.

Economic imperatives: finding efficiencies and exploring new administrative forms

The fiscal focus has prompted several initiatives by the PSC. Consistent with the actions of line departments and other central agencies, the PSC is embracing a renewal agenda that is in accord with the rebalancing in other federal areas. Technological advances offer the opportunity to view regulatory and compliance mandates in a different light. The PSC, as an agency of government, is striving to be a model user of technology, consistent with the Government's Science and Technology strategy. These include the innovative use of the audit and review capacity as a value-added tool to offer knowledge and insight for PSC Commissioners and senior managers, as well as for line departments. In addition, as depicted in Figure 2: *Comparative Regulatory Approaches: Innovative Governance in Action* , the whole approach to regulatory administration is being rethought, consistent with innovation in other jurisdictions.

Figure 2: *Comparative Regulatory Approaches:*

Innovative Governance in Action

Regulatory administrative reform by the PSC is consistent with world-wide trends. Harvard professor Malcolm Sparrow found [1] in a comparative study of Australia, the UK, USA and Canada that regulatory agencies in corrections, policing, tax collections, and environmental protection have been pursuing new approaches to ensuring compliance with obligations imposed by the state. Simply put, agencies have found:

- enforcing more harshly does not induce a degree of compliance commensurate with the cost of augmenting the enforcement;
- working faster through automation or adding more staff does not increase compliance behaviour relative to the intensity of the investment;
- post-audit approaches are better, but are prohibitive, if try to achieve 100% coverage of transactions, so systems-based auditing is adopted. Self-audit is another approach.

Given this problematic, compliance organizations therefore turn to a different way of obtaining regulatory adherence. Rather than working ever faster in handling increasing volumes of transactions, they work smarter, not harder. They move off transactions-processing to more analytical measures such as:

- ensuring that people understand the reason for the obligation;

- ensuring that there is a clearly understood incentive for complying and a sanction against not complying;
- involving people in setting the rules and choosing the best measures to influence behaviour to observe them;
- using information technology to analyse trends.

As a regulator, the PSC is adopting practices consistent with these trends by:

- providing information and education about why merit and non-partisanship are important for a professional public service and how the rules ensure these values;
- carrying out strategic enforcement and communicating the cautionary tales of non- compliance;
- ensuring that managers understand their delegated accountability to Parliament, in addition to their answerability to Ministers;
- inviting line managers to develop a staffing strategy that safeguards the principles of merit, neutrality and competence;
- using post-audit information to analyse the trends in staffing and to anticipate the causes and the risks of noncompliance with the principles, and targeting review resources where they will be most value-added.

1 Malcolm K. Sparrow, *Imposing Duties: Governments' Changing Approach to Compliance* , Westport, Connecticut: Praeger Publishers. 1994

Workflow is being reengineered and management accountabilities are being simplified and strengthened. Activity-based costing is being introduced. Consistent with the governance theme of outsourcing direct transactional work, the core business line of staffing is being rethought. The question might be expanded: how far could intensive tasks such as recruitment and staffing be outsourced? Can they be shared?

Could interjurisdictional recruitment be a possibility, pooling the needs and resources of municipal, provincial and federal sectors in a geographic area, especially given the trends toward virtual organizations and non-standard work?

Most employees do not move that far geographically, and all three orders of government and indeed the broader public sector adhere to similar principles of merit and neutrality. Perhaps there is a window of opportunity for joining public sector needs and solutions.

Stewardship of essential values

Public service is a powerful symbol of our social union. Earlier, this paper noted that the internationalization of ideas and trade raises the profile and importance of the federal public service as a Canadian institution. This underscores the crucial role of stewardship over the values of merit, impartiality, and representativity that are important for preserving the public service as an institution of Canadian tradition.

In future, in a world of contingent work relationships, the public service career may be more fluid and interchangeable with other sectors. Access to government posts by merit and

competence was the original rationale for establishing a Commission. An overseeing role by an enlightened independent agency will always be needed, and modern management and technology tools now enable the regulatory role to be discharged in an analytical manner based on monitoring and post-audit approaches as depicted in Figure 2.

Internationalization of our world and society demands an appreciation for a global view of the issues facing Canada, while the rapid pace of change caused by information technologies requires tolerance for uncertainty. Rising public expectations in the face of decreasing resources requires creativity, tolerance for warranted risks, and a results-orientation on the part of public servants. In addition, there are the traditional Canadian values of professional public service to emulate and uphold such as due process, merit, fairness, equity and representativity .

Human development: partnerships in planning and development

Demographics of the public service support the need for human resource development, succession planning and corporate career planning. Attracting, developing and retaining depth and breadth in the public service have already been identified as key central agency concerns. All of the analysis above has pointed to new skills and competencies for public servants, or at least a new mix of old skills. Cultural diversity and an involvement-seeking public are requiring greater sensitivity and consultative approaches.

Human resource development also entails all the steps involved in human resource planning: assessing the gap between skills now in the system, the future competency needs, and the available supply of talent both from within the system and from external recruitment. It also entails support for career self-reliance, individual development plans and job-based learning experiences. Is this a niche for the PSC, to support Treasury Board's personnel management mandate, as central agencies working in partnership?

An overriding theme throughout this paper has been the shift toward policy frameworks and strategic leadership, in all policy fields. The same phenomenon is displayed in the world of the human resource profession. In fact, at a recent international conference of Human Resource experts, the theme of new ways of working was summed up as "Outsource the transactions and insource the transformations". The PSC has embraced this theme, and is moving toward more value-added, knowledge-based work with less emphasis on direct transactions.

At the conference on staffing held in the spring of 1996 in Aylmer, the concept of re-introducing the data stream inventory was advanced. This would help individuals to plan their own learning and development programs, would enable departments and agencies to assess their skills deficit, and would help the system to gauge organizational capacity. It could even supply the raw data to assure Parliament that there is a grounded system for ensuring that the competencies needed for the future will be there.

Development of people includes knowledge of the trade. This paper noted in an earlier section that all public servants need a fundamental understanding of the legislative framework in which they work. Public servants now need more than ever, during changing times, to understand the democratic context, to appreciate that ministers are accountable for

interpreting the public interest and for delivering the programs of departments. There is an implication here for training and for learning: "Government 101" is not only for the graduates of political science. In the words of Aucoin, "a knowledge of law, including administrative law, must be an essential component of the craft of professional public service".

With the implications for competencies and human resource management, the PSC may want to be a partner with client departments and with Treasury Board Secretariat in human resource planning, especially the succession planning and development of future leaders. As a central agency with corporate perspective, the PSC has the capability to offer value-added central data to support strategic decisions of succession planning and development. In fact, these central data can yield knowledge and insight about organizational capacity, as demonstrated in the Commission's 1995-96 Annual Report.

Governance themes: policy frameworks and strategic intelligence

Building strategic planning capacity

In addition, the PSC is building a strategic planning and applied research capacity to anticipate issues, participating in the central agency research agenda, fulfilling its membership on the Policy Research Committee and sub-committees, and contributing to major management questions such as La Relève.

Supporting cultural change

As earlier noted, the "transformation world" is becoming the proper business of the human resource department. Questions of how people are treated, how information is shared, and how decisions are made are questions of culture. Human resource workers are the profession in the ideal position to understand, master and help senior leaders foster organizational cultural change. Further, these best practices in human resource management are linked to the priorities of the government, linked, for example, to the *Jobs and Growth* Agenda of the government of the day.

Clearly, the PSC is a policy-taker, not a policy-influencer in the substantive policy agenda. Nevertheless, it takes an agency within the environment of government to be able to practice the craft of culture change in accordance with the broader strategic priorities. Indeed, a contribution in human resource "strategic intelligence" could offer added value for departments and other central agencies, even beyond the employee population covered strictly by the *Public Service Employment Act* . Such a contribution of expertise might hold a sway of influence that goes beyond the traditional legislative instruments.

Rebalancing Roles

This paper began with a conception of the PSC as an independent Parliamentary agency, entrusted to be a keeper of the fundamental values of a professional, non-partisan public service. Analysis and synthesis of the policy research agenda led to the proposition that the federal public service is a contributor to Canadian identity, and to the national ties that bind us as a social union, and furthermore, that a representative public service is arguably a key

Canadian value.

Public servants administer public monies, they exact taxation, they apportion entitlements as the law allows. In essence, the conduct of public business entails using the authority of the state, including its coercive powers, to serve the public interest. This in turn requires a public service that enjoys the confidence of the public because:

- it administers the laws of the state in an impartial, fair and equitable manner;
- it comprises competent public servants who exercise the authority of the state with professionalism and impartiality;
- it constitutes an enduring institution that can provide "frank and fearless" advice to ministers with impunity, precisely because its members serve by virtue of merit.

In short, one of the key components of good government as we understand it is a professional, non partisan public service. And this has meant that the resourcing of a competent, neutral, merit-based public service is a function independent of the government of the day. Ministers are not involved in staffing decisions nor in the recourse that individuals have when appealing such decisions. *How* that independent function is delivered is the fundamental question being addressed in the renewal endeavour at the PSC. As the elaboration of policy research priorities has demonstrated, all regulatory departments and agencies are reexamining their ways of working.

A recurring theme throughout the research papers submitted to the Interdepartmental Policy Research Committee is an emerging new role of the state, becoming less direct and more facilitative, with lesser emphasis on direct spending and greater emphasis on policy frameworks, on principles, and on broad directions. In each of the three substantive areas of economic competitiveness, social cohesion and human development, the theme is greater focus on upstream rather than downstream measures. This was seen in framework approaches to economic growth, in preventative approaches to justice administration, in civic participation in matters of environmental protection, and in the paradigm shift of a population health focus to the health system, to name a few. In short, institutions of governance are becoming more strategic.

The PSC is responding to these implications. For central agencies such as the PSC, the challenge is to pursue a value-added enabling role to line departments in their task of rebuilding public confidence, and in their challenge of working with citizens toward a new relationship with governments.

But there is also another challenge for the PSC. Just as line departments and agencies are rebuilding legitimacy through a new relationship with citizens, so are central regulatory agencies developing a new approach to those who are regulated. For the PSC is an independent agency of Parliament, and the relationship is larger, more significant than a vendor-customer relationship, or even a client-professional one. If it is important to Parliamentarians, if it is important to Canadians, that public servants provide nonpartisan, loyal support to the government of the day, both now and into future administrations, then the challenge is also to provide value-added and independent assurance to Parliamentarians that the fundamental values that define Canada's public service are safeguarded.

PSC's lines of business are evolving away from direct transactions and increasingly toward attention on the resourcing *strategies* of departments. Central agency involvement is moving toward assurance that the systems of decision making have the capacity to uphold the fundamental values of a vibrant, professional public service. The future may mean holding managers accountable for their resourcing decisions based less on the direct involvement of the central agency, and more on the consequential results of these decisions. It means looking to accountability as demonstrated by system-wide results. It means continuing watch over the decision systems that ensure a neutral, merit-based and competent public service. And it means helping to ensure that these norms of professional public administration are inculcated through exemplary practice, leadership, and learning systems.

Finding the optimal balance of roles among departments and central agencies is precisely the current agenda. Reflection upon the question of who does what is the ultimate concern of governance. How the public service manages itself, what can be done more systematically, and the degree to which transactional functions can be devolved to deputy heads are questions not only of pragmatism but of balance and conviction. Grounded as it is on central data, central expertise and central perspective, the renewal challenge at the PSC is to ensure, for Parliamentarians and in the broader public interest, a continuing and independent vigilance over the long term health of the public service as an institution of the state.

Summary

The two paths of analysis converge here.

Table 4: Impact of Policy Research Themes on Public Service and on PSC

Policy Research Themes	*Implications for Public Service*	*Implications for the PSC*
Economic Growth Priorities	• smaller, flatter, more focussed organizations • moving from spending solutions to frameworks • from parent to partner • more outward-looking, international focus	• support new organizational forms • foster organizational learning and learning organizations • support new employment relationships
Social Cohesion Priorities	• federal public service as a Canadian symbol of social union • rebuilding legitimacy -- new approach to citizens • need for global mind set, diversity	• uphold non-partisan, competent, representative public service • invest in new skills • move from downstream measures to upstream measures
[illegible]	• UN Human Development index	• support career self-reliance • [illegible]

Human Development Priorities	• expectation gap • new ways of working	• promulgate exemplary practices in new ways of governing, working together

Table 5: Impact of Governance Themes on Public Service and on PSC

Governance Themes	*Implications for Public Service*	*Implications for the PSC*
Framework measures	• partner not parent • delegating implementation • influencing behaviour - self-regulation, civic engagement • consequential accountability	• framework measures: "Outsource the transactions" • enabling role in HR planning • streamline procedures • analytical approaches to compliance • communicate sanctions
New administrative forms	• delegation of authorities and tools, devolution • joint ventures • multilateral solutions	• delegate authority, tools • share F/P/T/M functions • collegial central agency planning, development of HR
Focus on cultural change	• competitive edge is culture change • align individual and organizational values • foster progress toward the intelligent organization	• refocus toward "technology' of org cultural change: "Insource the transformations." • measure, report re: organizational capacity of the public service • determinants of the long-term health of professional, public service institution

In summary, the PSC repositioning initiatives can be described as:

- In response to economic and fiscal imperatives:
- finding efficiencies and exploring new administrative forms;
- embracing a renewal agenda;
- seeking strategic approaches to discharging the regulatory role.
- In support of social cohesion:
- safeguarding institutional values of public service;
- helping departments close the expectation gap and to rebuild relationships with citizens.
- In response to human development themes:
- supporting exemplary practices in learning, valuing diversity, and career management;
- playing the role of partner in human resource planning and development.
- Consistent with governance themes:
- adopting framework measures and strategic intelligence to support client departments as they

rebuild institutional legitimacy;
- building strategic planning capacity and supporting cultural change across the service;
- rebalancing roles in the continuing vigil over the integrity of the institution of public service.

Conclusion

Clearly, the general movement of the PSC is coherent and consistent with the research themes in public policy, strategic policy, as well as with the trends in new management and administrative policies. In an outward-looking manner, the PSC is responding to economic, social and human development directions, while also contributing to best practices in modern human resource management.

In sum, the journey toward "Quadrant One" is consistent with the overall governance and substantive policy research agenda, as the PSC fulfils its multiple accountabilities in a renewed fashion through:

- Values-based stewardship of merit and neutrality for Parliamentarians and for the broader public interest;
- Results-oriented guardianship of due process for employees, driven more by consequence than by procedure;
- Planning partnerships in human resource management for departments and agencies based on value-added central data, perspective and expertise.

STRATEGIC TEMPLATE

<table>
<tr><td colspan="4">INDEPENDENT
Parliamentary Agency / Integrity of P.S.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">THINKING
Policy/Standards</td><td>Legislation and Litigation
Reporting to Parliament
Political Activity
Delegation
Recruitment Strategies
Employment Equity Programs
Union Consultation</td><td>Monitoring and Audit
Recourse
Corrective Action
Recruitment
Assessment
Executive Programs
Special Appointment EAOs
Advice and Assistance
Parliamentary Questions</td><td rowspan="2">DOING
Transactions/Operations</td></tr>
<tr><td>Strategic Initiatives
Research, Analysis and Review</td><td>WFA/Priority Administration
Executive Career Development
SMIP
Technical Aids</td></tr>
</table>

	Operational Policy **Training Curriculum** **International Activities** **Negotiations** **Alternative Dispute Resolution**	**Technical Aids** **Demographics** **International Programs** **Language Training/Exemptions** **Professional Training** **Personal Harassment Complaints**	
COLLABORATIVE HRM / Government Management			

QUADRANT I - ParliamentaryAgency /Integrity of the Public Service : A watchdog against political and personal patronage to ensure that entry into the Public Service and promotion within the Public Service are based on competence. The eyes of Parliament overseeing the values that guide and shape the Public Service. Champion of an institutionalized Public Service.

QUADRANT II - Policy/Standards : Thinker, researcher, analyst; setting direction, establishing norms and standards.

QUADRANT III - HRM/Government Managment: Partner with central agencies and departments in the creation of a cohesive and integrated HRM system. Creator/operator of programs to meet HRM needs and strategic intervenor to deal with emerging realities.

QUADRANT IV - Transactions/Operations : Decision maker at key points in processes. A case-by-case intervenor to further specific objectives.

Terms of reference

Project Purpose and Client

These terms of reference outline a project to present an environmental scan of the Canada 2005 interdepartmental medium-term research agenda, from the point of view of future visioning within the Public Service Commission. The purpose is to prepare a synthesis of the best thinking from departments about their medium-term policy research agendas, with due regard to implications for the future role of the PSC. The client of the project is the SMC of the PSC. The intent is to contribute to the key question of what are the implications for the PSC in the wider agenda of renewing institutions of governance.

Background

An interdepartmental Policy Research Committee was created in July 1996 as part of a PCO project called Canada 2005, in order to better understand and plan the policy environment over the medium term, to the year 2005. This committee has produced: an overview paper, a first level of synthesis, departmental medium term priorities, and a research work plan. This documentation could help inform the visioning exercise currently underway within the Public Service Commission.

Through a review and synthesis of the relevant issues in this material about the role of the federal government in the medium term, the likely attributes of the federal public service may be inferred. In addition, the material may yield insights about policy competencies and other strategic capacities. Based on what the material can tell us about the emerging role of the federal government, we may then see what implications bode for the role of the public service and for the Public Service Commission.

Proposed Structure and Context

The project will take as its starting point the language and logic of the 'Quadrants' exercise, a template that helps position the whole PSC at a glance. Quadrant One depicts an emerging vision for the PSC as a strategic agency providing advice, policy frameworks, and delegated authorities to ensure the core mandate objectives such as ensuring entry and promotion within the public service based on competence, and facilitating a modern, responsive human resources management regime across the public service. This template thus forms the starting point for this project.

In synthesizing across the papers, viewing them through the Quadrant One lens, this project will move from the general to the particular along four levels:

1. A brief scan of societal/federal/provincialbroad issues as put forward by departments in the interdepartmental Policy Research Committee agenda; 2. A thematic scan that cuts across departments, portfolios and policy envelopes and synthesizes issues having implications for institutional renewal in the federal public sector; 3. Consequent implications for the human resources management system in the federal sector and hence for the PSC as an influencer of best human resource practice; 4. Possible implications for human resources management activities in the federal sector, and hence for traditional activities of the PSC.

Deliverables and Timing

Two main deliverables are planned. First product will be a deck for the SMC retreat of December 3, 4 and 5. Second deliverable will be a revised deck/report at the end of December, based on the outputs from SMC deliberations.

The project will be carried out in phases: By November 18, 1996, agree on terms of reference; By November 28, gather data, analyse, synthesize, confirm preliminary findings for the first deliverable; By December 1, prepare the deck for SMC retreat; Synthesize outputs from the SMC retreat, revise, and prepare the final report/deck by end December, 1996.

Approach

Information sources will be primarily documentation review. The key source of information will be the Canada 2005 medium-term policy research papers as well as the Central Agencies Research Committee's common research agenda.

Resources, Reporting, Accountability

The project will be conducted by Gail Taylor on assignment to Training Programs Branch, under the direction of its Executive Director, Judith Moses, with guidance from the PSC steering committee comprising Sally Luce, Doug Rimmer and Ami Arnit. Members of the internal PSC Steering Committee will be consulted on a confirmatory basis, through electronic mail and brief meetings.

Notes

Section 1

1 See Alasdair Roberts, *So-Called Experts — How American Consultants Remade the Canadian Civil Service 1918-21*, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, Ontario, 1996.

2 See *Policy Development*, Queen's Printer, Ontario Management Board of Cabinet, Toronto, 1982, p. 2

Section 2

3 The Economist, "A Survey of Telecommunications", September 30, 1995

4 *Governance in Transition*, OECD London: 1995

Section 3

5 See Keith Newton, *Management Skills Development in Canada.* Micro-Economic Policy Analysis, Occasional Paper 13, Industry Canada, 1995. Also see upcoming *Human Factor in Firms' Performance; Management Strategies for Productivity and Competitiveness in the Knowledge-Based Economy,* by Keith Newton, Occasional Paper 14, Industry Canada, 1996.

6 John Baldwin, *Strategies for Success: A Profile of Growing Small and Medium-Sized Enterprises (GSMEs) in Canada,* Ottawa: Statistics Canada / Industry Canada, 1994.

7 Acknowledgements to Sally Luce, *Notes for a Statement to the Financial and Review Management Institute*, November 26, 1996.

Section 4

8 For example, Industry Canada found that Canadian exporters tended to treat their relationship with markets in China as purely transactional, while their Chinese trading partners were seeking a partnership relationship. Chinese traders wanted to learn technology and know-how from Canadians, then together trade into the world. They did not just want to buy goods. These findings can become strategic intelligence for Canadian exporters seeking expansion into China.

9 See *Accountability, Performance Reporting, Comprehensive Audit — An Integrated Perspective*, CCAF-FCVI Inc., Ottawa, 1996, p. 58 for a good description of the distinction: "Procedural in the sense that if all the requirements with regard to inputs are satisfied, the output or the intended outcomes or results are deemed assured. Emphasis is on the management procedures, practices and systems, as well as on compliance to rules and regulations. Consequential: the most significant signals emanate from the monitoring of the output to determine if intended goals have been attained ... The emphasis is on results, eventual outcomes, impacts and constitutes an enlargement of the scope of accountability into what is called effectiveness."

10 Peter Aucoin, to the Fall Learning Series, 1996, based on letter dated August 16, 1996 to John Tait, Chair of the Deputy Ministers ' Task Force on Values and Ethics.

Section 5

1 Malcolm K. Sparrow, *Imposing Duties: Governments ' Changing Approach to Compliance*, Westport, Connecticut: Praeger Publishers. 1994

11 Alasdair Roberts, *op. cit.*

12 Human Resource Planning Society, Annual Conference, USA, April 2, 1996

13 Peter Aucoin, Fall Learning Series, PSC, 1996

14 It is our traditions of *responsible* government that underpin this notion of *good* government, Peter Aucoin would explain. Responsible government is based on representation by population, and hence pivots on partisan politics as organized by Parliamentary political parties who are accountable to voters at election time. Good government pivots on a nonpartisan public service, appointed independently of the government of the day. It is the independence of the appointment process that helps ensure a public service with the ability to provide "frank and fearless advice". It is only a disinterested, that is, not self-interested, public service that can "speak truth to power" free of the fear of reprisal from any government of the day. See Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, The Institute for Research on Public Policy, 1995, pp 22 - 26.

Le Canada de l'an 2005 et la CFP: Document pour fins de discussion

Preparé par Gail Taylor pour la Commission de la fonction publique du Canada

Février 1997

Table des matières

Chapitre 1: Introduction

Chapitre 2: Grandes Forces Sociétales

- Démographie et migration internationale
- Mondialisation du commerce et des investissements
- Révolution technologique et société du savoir
- Viabilité de l'environnement
- Diminution de l'influence de l'État-nation
- Résumé

Chapitre 3: Incidences sur le programme de recherche stratégique

- Croissance économique et compétitivité
- Cohésion soicale
- Développement des ressources humaines
- Résumé

Chapitre 4: Incidences sur la fonction publique

- Impératifs économiques : du gouvernement «parent» au gouvernement «partenaire»
- Priorités de la cohésion sociale : nouveaux rapports avec les citoyens
- Les thèmes liés au développement des ressources humaines : miser sur les compétences et les capacités organisationnelles
- Thèmes liés à la conduite des affaires publiques : accent mis sur les résultats, la souplesse et le dynamisme
- Résumé

Chapitre 5: Incidences sur la CFP

- Impératifs économiques : identification des façons d'accroître l'efficacité et la mise à l'essai de nouvelles formes d'administration
- Intendance des valeurs fondamentales
- Développement des ressources humaines : partenariats en planification et en

développement
- Thèmes liés à la conduite des affaires publiques : cadres stratégiques et renseignements stratégiques
- Résumé

Résumé

Annexes et tableaux

- Annexe I: Quandrants
- Annexe II: Mandat
- Tableau 1: Aperçu : Le Canada de 2005 et la CFP
- Tableau 2: Impacts des grandes forces sociétales sur les priorités du programme de recherche stratégique
- Tableau 3: La nouvelle nature des affaires publiques, le travail des fonctionnaires
- Tableau 4: Incidences des priorités du programme de recherche stratégique sur la fonction publique et la CFP
- Tableau 5: Incidence des thèmes liés à la conduite des affaires publiques sur la fonction publique et la CFP

Chapitre 1: Introduction

Objet

Quelles seront les caractéristiques de la fonction publique de l'avenir?
Quel sera le rôle de la Commission de la fonction publique dans l'avenir?

Ce document donne un aperçu du renouvellement de la Commission de la fonction publique à travers le prisme du contexte extérieur et des réponses que le gouvernement devrait y apporter dans son programme de recherche stratégique.

La Commission de la fonction publique du Canada est un organisme fier de sa longue tradition. Créée en 1908 sous le nom de ~~Commission du service civil (Note 1)~~, son mandat est au coeur même de ce qu'est le service public. Aujourd'hui, cette fonction évolue en réponse à des choix stratégiques de fond et des thèmes liés à la conduite des affaires publiques pour les années 1990. L'objet de cette étude est de prendre du recul et d'examiner ces thèmes en essayant de placer en contexte les initiatives destinées à repositionner et renouveler la CFP.

L'analyse s'appuie sur un compendium de documents de travail intitulé Le Canada de l'an 2005 préparé par les ministères fédéraux pour le Comité interministériel de la recherche stratégique. Créée par le BCP en juillet 1996, le Comité a été chargé d'étudier le contexte

économique, financier et social du gouvernement fédéral à moyen terme jusqu'à l'an 2005, et de formuler un programme de recherche stratégique intégré. Chacun des ministères représentés au comité a produit des documents indiquant, dans leur perspective, les grandes pressions qui s'exerceront sur la société canadienne au cours de la prochaine décennie, les réponses stratégiques prévues et les propositions pour un programme de recherche intégré dans l'ensemble de la fonction publique.

Du point de vue de la Commission de la fonction publique, ce rapport contient un examen et une synthèse des grandes questions étudiées dans ces documents afin d'avoir une meilleure perspective du rôle que l'on prévoit pour le gouvernement fédéral à moyen terme, les attributs susceptibles d'être confiés à la future fonction publique fédérale et les incidences sur la CFP.

Le document commence par situer le Canada dans le monde en présentant les forces mondiales et continentales qui touchent tous les pays et plus particulièrement le Canada. On y étudie ensuite les mesures qui ont été prises et celles que l'on prendra, tant au niveau des politiques de fond que des politiques administratives.

On entend par politiques de fond les politiques publiques ayant une incidence directe ou indirecte sur la population, comme les politiques fiscales, et les politiques stratégiques qui peuvent ou non être des politiques publiques, comme les façons d'aborder les négociations intergouvernementales sur les accords de partage des coûts. Les politiques administratives s'intéressent aux structures internes de la fonction publique et comprennent les politiques opérationnelles et celles qui traitent de la gestion des ressources humaines (Note 2).

Toutes ces politiques ont des incidences sur le travail des fonctionnaires et, par le fait même, sur la CFP en tant qu'organisme central de dotation et de formation, qui est chargé en outre de la réglementation des secteurs clés de la gestion des ressources humaines.

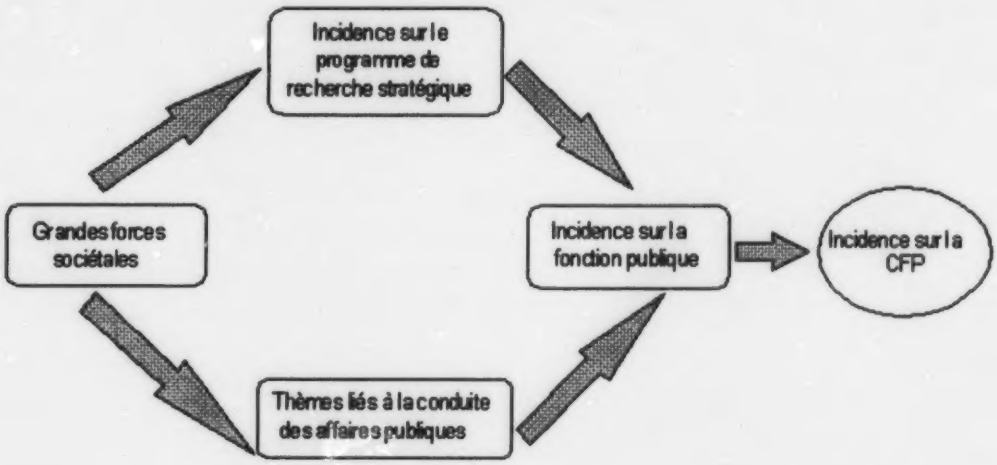
Portée et méthode

Cette étude a porté exclusivement sur l'examen des documents. S'inspirant essentiellement des documents du compendium Le Canada de l'an 2005 préparés pour le Comité interministériel de la recherche stratégique, l'étude a également utilisé quatre autres sources : les présentations aux Activités d'apprentissage de l'automne de la CFP, le rapport sur l'Examen consultatif de la dotation, le Programme de recherche des organismes centraux et la documentation du BCP. Cette dernière a permis d'établir la structure des deux premières sections de l'étude, qui contiennent une synthèse des forces sous-jacentes, des stratégies prévues et des priorités de recherche. Dans les deux dernières sections du rapport, on présente les interprétations de l'examinateur. La terminologie et la logique utilisées dans l'exercice des «Quadrants», tel qu'il est présenté à l'annexe I, constituent le point de départ de l'étude, une vision d'une CFP renouvelée qui se veut un organisme stratégique offrant des conseils et déléguant des pouvoirs.

Dans ce document, on étudie quatre grandes questions :

- Les grandes questions sociétales et les forces sous-jacentes qui ont une incidence sur l'organisation du travail et sur la fonction publique;
- Les réponses actuelles et nouvelles à ces grandes forces, tant sur le plan des priorités de recherche sur les politiques de fond que des questions liées à la conduite des affaires publiques et des politiques de gestion;
- Incidences de ces réponses sur le monde du travail en général et sur la fonction publique;
- Compte tenu de ce qui précède, les incidences sur la Commission de la fonction publique en tant qu'organisme public réagissant à un choix de politiques de fond mais influençant également la conduite des affaires publiques grâce à sa contribution à la politique de gestion et à son application.

Figure 1: Incidences sur la CFP - Deux trajectoires d'analyse



~~Principaux résultats~~

Par conséquent, ce document traite essentiellement des futures incidences qu'aura sur la CFP le programme de recherche stratégique et de la tendance générale des mesures prises en matière de conduite des affaires publiques. Voici un graphique indiquant ces deux trajectoires de raisonnement.

- Mesures stratégiques s'appuyant sur l'expertise dans la «technologie» du changement culturel.

Nous nous contentons ici de faire la synthèse de l'ample réflexion qui a donné lieu aux documents *Le Canada de l'an 2005*; nous ne prétendons pas avoir saisi toute la portée originale du travail. Conformément au mandat figurant à l'annexe II, ce document se veut un rapide aperçu des thèmes les plus pertinents et les plus passionnants liés à la gestion des ressources humaines et au professionnalisme de la fonction publique.

Tableau 1: ***Aperçu: Le Canada 2005 et la CFP***

Grandes forces	*Incidences pour le gouvernement fédéral*	*Incidences sur la fonction publique*	*Incidences sur la CFP*
1. Démographies et migration internationale	• vieillissement de la société, baby boom autochtone • santé, main-d'oeuvre • nouvelle composition de l'immigration • citoyen intelligent	• vieillissement de la fonction publique : priorité au recrutement, maintien de l'effectif, rajeunissement • équilibre entre la vie familiale et professionnelle • diversité des valeurs au lieu de travail	• partenaire dans la planification collégiale des ressources humaines, planification de la succession • données centrales à valeur ajoutée pour appuyer les décisions
2. Mondialisation du commerce et des investissements	• blocs commerciaux mondiaux, intégration de l'Amérique du Nord • préoccupations au sujet de la cohésion sociale, l'identité nationale, les liens qui nous unissent • croissance et prospérité illimitées pour une petite économie comme le Canada • immigration : source de compétence, riche culture	• besoin de gestionnaires ayant une perspective mondiale • évolution vers des penseurs stratégiques pouvant intégrer les besoins mondiaux et nationaux • importance de l'inclusion, administration des communautés • importance du capital social, de l'engagement civique	• gardienne de la fonction publique en tant qu'institution canadienne • protection des valeurs publiques canadiennes : mérite, impartialité, représentativité • renouvellement de la CFP conforme au rôle renouvelé du gouvernement fédéral
	• polarisation entre ceux qui savent et ceux qui ne savent pas • accès à l'autoroute de l'information; sécurité, confidentialité des renseignements • adaptation au marché	• fonction publique axée sur la connaissance également; défi du recyclage • nouvelle nature du travail, fonction publique plus poreuse, nouveau mode de	• administration stratégique de la conformité et de la réglementation à l'aide de la technologie, postvérification et analyse des

	du travail, déficit et compétences, chômage des jeunes • marginalisation des sous-groupes; société des exclus • gestion de l'information comme avantage concurrentiel • fin des dispenses, fin de la notion de temps • possibilité : l'infrastructure des télécommunications canadiennes est excellente	travail, plus de télétravail • employabilité plutôt que sécurité d'emploi • recyclage, mobilité à priorité • amélioration des services • utilisation de la technologie : autoroute de l'information en tant qu'outil efficace	tendances
3. Société du savoir et révolution technologique			
• ***4 Croissance économique et productivité***	• importance de l'aspect financier et macro-économique : priorités données au ratio dette-PIB / rapidité et maintenir le cap • équité entre les générations • possibilité de croissance axée sur les exportations • priorités budgétaires claires • retour aux sources, le rôle central	• importance de la coopération intergouvernementale • regrouper les besoins et les ressources de «l'affaire publique» • expérimentation, délégation des pouvoirs, partenaires • de la dépense directe aux barres stratégiques • dépenses ciblées	• regrouper le regroupement des RH de la fonction publique • rationaliser • aider, partenariat avec les ministères avec la planification des RH • connaissance et compréhension
5. Diminution de l'influence de l'État	• les attentes augmentent alors que la capacité des ressources diminue • pertinence, légitimité des institutions et confiance du public dans les gouvernements remise en question mais goût de l'expérimentation, changement • polarisation des	• nouvelles formes de conduite des affaires : décentralisation, transfert des responsabilités, participation des citoyens, déréglementation, réforme réglementaire, etc. • les questions sont interdisciplinaires	• passage au cadre stratégique selon le Quadrant 1 • partenariat avec les ministères pour le changement culturel • insistance sur la responsabilité pour les résultats plutôt que les procédés

	revenus, de l'accès à l'information et des priorités sociales • constatations de EKOS sur les élites et le public montrent la polarisation		

Chapitre 2: Grandes forces sociétales

Cette section présente un résumé des cinq grands thèmes récurrents dans tous les documents sur le Canada de l'an 2005 dans une perspective mondiale :

- Démographie et la migration internationale des gens
- Préoccupations au sujet de la viabilité de l'environnement
- Mondialisation du commerce et de l'investissement
- Influence déclinante de l'État-nation
- Révolution technologique et société du savoir
- Résumé

Les grandes sources de pression internationales contribuent à fixer le programme de recherche stratégique à moyen terme et sont le point de départ des futures politiques gouvernementales, tant à l'étranger qu'au Canada.

Démographie et migration internationale

Les documents de travail des ministères qui traitent des affaires internationales et de la politique étrangère situent le Canada dans le monde. Le Canada est une puissance moyenne. Croissant au rythme de 100 millions par an, la population mondiale compte 5 milliards de personnes et augmentera de 1 milliard au cours des dix prochaines années, durée visée par le projet Le Canada de l'an 2005. Environ 80 p. 100 de la population mondiale vit dans des pays en développement, où la plus grande partie de cette augmentation se produira. Là encore se trouvent de jeunes populations -- 45 p. 100 de la population des pays en développement a moins de 15 ans. La richesse sur notre planète est également mal partagée. Les 20 p. 100 les plus riches de la population mondiale reçoivent 84 p. 100 du revenu mondial total; les 5 p. 100 les plus pauvres en reçoivent 1,4 p. 100. On prévoit que l'accès aux ressources, en particulier l'eau et la terre, sera la principale source des futurs conflits.

La migration internationale pose un grave problème politique et social dans les pays industrialisés. Les Nations Unies estiment qu'une population égale à celle du Canada est composée de personnes déplacées et de réfugiés qui se déplacent dans le monde entier, ce que

l'on appelle le «quart monde». Il existe plusieurs raisons à ces migrations sans précédent, notamment une augmentation des conflits ethniques et régionaux, la fin de la guerre froide et l'intégration de l'économie mondiale. Il est évident que ces tendances mondiales ont des incidences sur la politique étrangère et les politiques d'immigration.

Au Canada, on constate plusieurs grandes tendances démographiques, notamment le vieillissement de la société, une urbanisation croissante et un baby boom autochtone qui suit de 20 ans celui de la population non autochtone. Bon nombre des peuples autochtones, quelque 62 p. 100, vivent en dehors des réserves, normalement dans les grandes villes. Les conditions de vie de nombreux autochtones sont souvent intolérables et bien en-dessous des normes canadiennes.

Presque un tiers de tous les Canadiens vivent dans trois grandes régions métropolitaines, Toronto, Montréal et Vancouver, et ces trois régions ainsi que quatre autres zones urbaines, fixent les tendances en matière de style de vie et de commerce au Canada. Notre structure urbaine subit des pressions car la plus grande partie des investissements ont été faits pendant les années de croissance du gouvernement.

Mondialisation du commerce et des investissements

Au cours des 20 dernières années, et de plus en plus depuis la libéralisation des échanges, le monde s'est rétréci. L'économie mondiale semble être façonnée par trois tendances : 1) une croissance de plus en plus axée sur la connaissance; 2) la révolution de la technologie de l'information et 3) la mondialisation de la production et de l'innovation. Sans égard pour les frontières nationales et sans respect pour les marchés géographiques, le capital financier tout comme l'information se déplacent rapidement autour du monde en nanosecondes, une situation qui a poussé une publication bien connue à proclamer en 1995 la fin des distances (Note 3). On pourrait tout aussi bien proclamer la fin de la notion de temps.

Pour un pays à la population largement dispersée comme le Canada, qui est doté d'une économie relativement petite, les possibilités de croissance et de prospérité sont illimitées. Pourtant, des pressions s'exercent en vue d'une harmonisation accrue des politiques et des marchés au sein du bloc commercial nord-américain, ce qui soulève des préoccupations sur la façon dont nous pouvons conserver notre identité nationale et notre cohésion sociale.

Révolution technologique et société du savoir

La société contemporaine est caractérisée par le passage d'une économie fondée sur la production de masse à une économie fondée sur la gestion de l'information et les multimédias interactifs. Dans ce nouveau contexte, l'avantage concurrentiel des pays et l'avantage concurrentiel des entreprises sont liés à la gestion du savoir, notamment :

- le passage d'une activité économique axée sur les biens à une économie tournée vers les

services;

- la croissance rapide de la production et de l'emploi dans les industries de «haute technologie» comme l'informatique, l'électronique et l'aérospatiale;
- des investissements privilégiant les technologies de l'information et de la communication et les biens et services de haute technologie;
- la nouvelle importance accordée aux logiciels, à l'expertise technique, au «capital intellectuel» ou à la capacité humaine.

Une des façons de décrire l'ampleur de la révolution que nous connaissons actuellement est de réfléchir à l'observation faite dans un des documents de travail selon laquelle d'ici l'an 2000, toute l'information écrite dans le monde pourrait se retrouver sur l'autoroute de l'information. Le défi est de transformer l'information en compréhension. La compétence la plus utile dans la société du savoir sera la capacité d'apprendre et d'apprendre de façon continue. Pour les particuliers, cela signifie un apprentissage permanent; pour les organismes et les entreprises, cela signifie la nécessité de devenir des organismes d'apprentissage. Ce document traite plus loin de ce que cela implique pour les travailleurs des gouvernements, les fonctionnaires.

Viabilité de l'environnement

Bon nombre des questions d'aujourd'hui sont des thèmes à multiples facettes qui ne se laissent pas facilement enfermer dans des boîtes conceptuelles. Compte tenu des progrès technologiques, du commerce sans frontières et des nouvelles normes et valeurs sociales issues des nouvelles caractéristiques démographiques, l'environnement est une de ces questions multidisciplinaires. De même, le changement climatique est considéré comme un grand problème mondial à multiples facettes qui ne se prête pas facilement aux interventions unidisciplinaires. La tension entre le développement durable et la croissance économique donne lieu à un débat intense : s'agit-il de priorités qui entrent en conflit ou qui se renforcent mutuellement? Y a-t-il des limites à la croissance économique, compte tenu de l'objectif de la protection de l'environnement, ou existe-t-il une corrélation positive entre cet objectif et la compétitivité?

Le débat se poursuit mais un thème prédomine : les gouvernements abandonnent l'approche axée sur la prescription et le contrôle en matière de protection environnementale pour utiliser d'autres instruments de politique publique comme l'observation volontaire, les engagements, les questions qui concernent le consommateur comme l'étiquetage, les instruments fiscaux et le principe du pollueur payant. Comme pour de nombreux problèmes internationaux, il faut établir une structure institutionnelle mondiale solide afin de trouver des solutions.

Diminution de l'influence de l'État-nation

Il n'est pas surprenant qu'en présence de toutes ces forces qui empiètent sur l' État-nation -- changements démographiques, attentes croissantes, mondialisation de l'information, du commerce et des idées -- que le gouvernement lui-même en tant qu'institution soit remis en

question. Comme il est souligné par l' OCDE (Note 4), la plupart des États-nations ne sont pas bien équipés pour faire face aux nouvelles pressions exercées sur la cohésion sociale et la prospérité économique. Les solutions aux problèmes internationaux ne pourront être trouvées que par des institutions supra-nationales comme l'Organisation mondiale du commerce ou des arrangements permettant de résoudre les conflits commerciaux dans le cadre de l'ALENA. De même, les solutions aux problèmes intérieurs se trouveront de plus en plus dans des formes d'organisation régionales ou sous-nationales.

Résumé

En bref, les pressions internationales qui assaillent tous les pays, y compris le Canada, sont identifiées comme suit :

Démographie et migration internationale

- une force sociale et politique importante qui change la face de tous les pays et en particulier celle du Canada

Mondialisation du commerce et des investissements

- la fin des distances et la fin de la notion de temps soulèvent des préoccupations sur l'identité nationale

Révolution technologique et société du savoir

- lorsque l'avantage concurrentiel tient à la gestion du savoir

Viabilité de l'environnement

- une question multisectorielle et multijuridictionnelle

Diminution de l'influence de l'État

- les solutions deviennent régionales et supra-nationales

Au Canada, ces questions d'efficacité et de pertinence de l'État peuvent se traduire par l'écart entre les «attentes» des citoyens et ce que les gouvernements peuvent offrir. Ce phénomène sera étudié dans la section suivante portant sur les priorités du programme de recherche stratégique ainsi que les incidences sur le monde du travail et le travail de la fonction publique.

Chapitre 3: Incidences sur le programme de recherche stratégique

Croissance économique et compétitivité

La question financière fera partie du programme politique pendant une autre décennie

Notre compétitivité internationale est liée à notre capacité à relever le défi de la productivité

Cohésion sociale // Nouvelles modalités de travail // Développement des ressources humaines

La faible productivité est liée à notre lente adaptation à la nouvelle économie

Résumé // Tableau 2: Incidence des grandes forces sociétales sur les priorités du programme de recherche stratégique

Cette section porte sur les priorités du programme de recherche stratégique déterminées dans les documents du compendium Le Canada de l'an 2005 pour le gouvernement fédéral à moyen terme, compte tenu des grandes forces sociétales et internationales. Ces priorités sont associées à la croissance économique, notamment la productivité et le contexte financier; les défis que pose la cohésion sociale dans une société diverse et en évolution et les défis que pose le développement humain. L'analyse qui suit étudie ces points les uns après les autres et indique les incidences qu'ils peuvent avoir sur l'administration publique et sur les fonctionnaires.

Croissance économique et compétitivité

Comme de nombreux documents sur Le Canada de l'an 2005 le reconnaissent, la tendance prédominante de l'ère du libre-échange est l'intégration économique de l'Amérique du Nord. Le monde industrialisé se regroupe progressivement en trois grands blocs commerciaux, l'Asie-Pacifique, l'Europe et l'Amérique du Nord.

Les implications pour le Canada sont profondes car notre pays est un pays commercial. En 1995, les exportations de produits et de services représentaient 42 p. 100 de l'économie canadienne. Cette orientation vers l'extérieur, mesurée par les flux d'investissement et le commerce bilatéral, s'est renforcée considérablement chaque année depuis la libéralisation des échanges. De plus, la plupart de nos échanges se font avec les États-Unis et surtout entre entreprises, au sein des multinationales. Il s'exerce donc des pressions en faveur d'une harmonisation de nos politiques sociales, culturelles, économiques et environnementales avec notre plus grand partenaire commercial, les États-Unis.

Pourtant, il existe une tension entre des biens publics concurrents : l'harmonisation de nos règlements au sein d'un marché nord-américain davantage intégré pourrait entraîner une modification de notre souveraineté traditionnelle et une diminution de notre aspect distinctif en tant que nation. C'est là une des préoccupations dont doit tenir compte la fonction publique fédérale puisqu'elle contribue à ce qui fait notre identité canadienne et nos symboles nationaux, les liens qui nous unissent. Le fait de favoriser une fonction publique qui soit représentative de ses citoyens, par exemple, est sans aucune doute une valeur institutionnelle

canadienne.

Le commerce, concentré entre les mains de quelques entreprises, est axé sur quelques marchés et s'appuie sur un certain nombre de produits et de services choisis. En fait, les 50 premières sociétés d'exportation au Canada représentent presque 50 p. 100 des exportations de marchandises canadiennes. Bien que la croissance économique du Canada soit largement associée aux exportations, notre économie dépend encore de nos ressources naturelles, auxquelles s'ajoute la fabrication des automobiles et des pièces d'automobiles.

Par conséquent, bien que nous soyons un pays commercial, nous ne sommes pas un pays de commerçants. Les entreprises canadiennes doivent être davantage ouvertes sur l'extérieur, apprendre à utiliser les sciences et la technologie et à diversifier leurs produits. Finalement, le commerce interne est toujours entravé par des obstacles interprovinciaux et un fardeau de règlements inutiles. En raison de toutes ces difficultés, les priorités du programme économique et d'un programme de recherche intégré se dessinent d'elles-mêmes.

Notre compétitivité internationale est liée à notre capacité à relever le défi de la productivité.

Depuis 1973, la croissance économique du Canada a été plus lente que celle des États-Unis pour plusieurs raisons, dont trois principales :

- une croissance plus lente de la source de main-d'oeuvre ;
- une augmentation du chômage structurel;
- un ralentissement de la croissance annuelle de la productivité de la main-d'oeuvre.

Le ralentissement de la productivité de la main-d'oeuvre est préoccupant, dans la mesure où la croissance économique du Canada dépend des échanges commerciaux. Le problème de la productivité est particulièrement grave dans le secteur manufacturier, un secteur de notre économie où la compétitivité sur le plan international est essentielle. La croissance totale de la productivité factorielle, au Canada, est la pire des pays du G7 depuis 20 ans. Pendant ce temps, les États-Unis dépassent le Canada en matière de productivité dans toutes les grandes industries manufacturières. Le problème n'est pas limité au secteur manufacturier puisqu'il frappe également le secteur des services. Par conséquent, le Canada a perdu du terrain en ce qui concerne le niveau de vie, tel qu'il est défini par le revenu réel moyen par personne. Le revenu par personne dépend de plusieurs facteurs, notamment :

- le rapport entre les revenus et la production ou le rapport entre le PNB et le PIB;
- les termes de l'échange, le rapport entre le prix de ce que l'on vend et de ce que l'on achète;
- la productivité par personne employée;
- la source de la main-d'oeuvre ou le pourcentage de la population de plus de 15 ans;
- le ratio de participation de la main-d'oeuvre ou le pourcentage de population de plus de 15 ans qui souhaite travailler.

La faible productivité est liée à notre lente adaptation à la nouvelle économie

On ne comprend pas encore très bien les raisons de la faible croissance de la productivité

mais les raisons semblent être les suivantes :

- manque de concurrence, moins d'expérience du commerce extérieur;
- niveau plus élevé de réglementation;
- croissance plus lente de la recherche et du développement;
- ralentissement des dépenses d'infrastructure;
- taux plus lent d'accumulation du capital;
- passage plus rapide dans le domaine des ressources productives des industries à haute productivité aux industries à faible productivité.

Un des documents pose la question suivante : «Pourquoi les nouvelles technologies n'ont-elles pas eu une influence positive sur la productivité?» De nombreux ministères ont répondu qu'il s'agissait de l'incapacité d'adapter nos pratiques de gestion. En fait, une enquête de 1995 a trouvé que la gestion innovatrice des ressources humaines donne des résultats. Les lieux de travail à haute performance qui font appel à la gestion moderne, comme le travail d'équipe et la participation des employés au processus décisionnel, obtiennent des résultats positifs en matière de productivité, de coûts, de satisfaction du client et de qualité (Note 5). La leçon qu'il faut en tirer est que le potentiel des nouvelles technologies du savoir ne peut être réalisé qu'en apportant des changements complémentaires à nos structures organisationnelles, aux formes institutionnelles, à nos stratégies de gestion et à notre façon de développer les ressources humaines.

En bref, les documents de travail sur la politique économique concluent que la faible productivité de l'économie canadienne est liée à l'absence d'adaptation, au manque d'innovation, à l'incapacité de faire évoluer assez rapidement nos ressources et à la nécessité de la formation et de l'acquisition de nouvelles compétences. En fait, on a pu montrer la corrélation entre, d'une part, le perfectionnement des travailleurs et l'adoption de pratiques de gestion modernes et, d'autre part, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises (Note 6).

Même si les grands problèmes économiques ont été réglés dans le cadre du programme macro-économique (diminution du déficit, taux d'intérêt plus bas, faible inflation), la reprise ne s'est pas accompagnée de la création d'emplois. Le chômage se situe toujours à près de 10 p. 100. Le taux de chômage du Canada est le double de celui des États-Unis. Le chômage des jeunes est une grave source de préoccupation.

Comme il a été souligné, notre économie et nos entreprises doivent s'ouvrir davantage sur l'extérieur. Pour améliorer la productivité, nous devons adopter des politiques qui contribueront à :

- créer une culture commerciale encourageant les entreprises canadiennes à s'ouvrir davantage sur l'extérieur ainsi qu'à élargir leurs marchés et à trouver de nouveaux débouchés;
- rendre le marché intérieur plus efficace, éliminer les obstacles au commerce interprovincial;
- réformer le régime de réglementation, éliminer les règles et les règlements inutiles et réduire la paperasserie pour les entreprises;

- établir et maintenir des politiques macro-économiques, notamment des cibles d'inflation, des cibles pour le ratio dette-PIB, etc. qui assurent un climat propice aux affaires;
- pour participer à la nouvelle économie, nous devons améliorer les connaissances et les compétences.

La question financière fera partie du programme politique pendant une autre décennie

Tous les documents sur Le Canada de l'an 2005 reconnaissent l'importance du contexte financier. À moyen terme, au cours des dix prochaines années, le facteur financer sera décisif pour l'établissement d'un programme de politiques sociales et économiques. Depuis 25 ans, le pays a accumulé un déficit annuel du compte courant de sorte que la dette fédérale représente actuellement les trois quarts de la taille de l'économie par rapport à 18,7 p. 100 en 1974.

Parmi les pays du G7, seule l'Italie a un ratio dette-PIB pire que le nôtre. D'autre part, le fardeau de la dette fédérale est trois fois plus important que celui de toutes les provinces réunies, c'est-à-dire un ratio de 28 p. 100. Par conséquent, comme le note un des documents, les provinces auront plus de souplesse que le gouvernement fédéral pour créer de nouveaux programmes au cours des prochaines années.

Les conséquences d'une dette élevée sont très négatives :

- les économies privées doivent financer la dette publique plutôt que de financer les investissements du secteur privé dans la production;
- l'augmentation de la dette impose une prime de risque sous forme de taux d'intérêt;
- une grande partie de la dette est aux mains des intérêts étrangers, ce qui a une incidence sur la souveraineté économique et impose une prime de risque;
- on a avancé que les actifs d'une génération à l'autre sont compromis par les emprunts utilisés pour financer la consommation d'aujourd'hui alors que la dette doit être remboursée par les générations futures qui n'ont pas voix au chapitre et ne tirent aucun profit de ces décisions.

Il n'est donc pas surprenant que l'on prétende que la dette empêche le gouvernement d'être une force du changement, qui pourrait survenir au moyen de nouvelles dépenses ou en réduisant les impôts. Les politiciens ont réagi à cette situation en fixant un objectif tant pour le niveau que pour la rapidité à laquelle le ratio dette-PIB peut être atteint. Comme le propose un document, l'autre solution est d'investir uniquement dans les activités et les programmes de base où «le gouvernement a un rôle clair et là où il peut faire une différence visible». Le thème prédominant est l'établissement de priorités.

Cohésion sociale

Le thème de la cohésion sociale renvoie aux valeurs partagées et aux buts communs d'une société harmonieuse. On définit deux difficultés en matière de cohésion sociale, la polarisation et l'identité canadienne. Les documents sur la politique sociale du compendium Le Canada de l'an 2005 reprend les moyens définis par Judith Maxwell pour assurer la cohésion sociale, c'est-à-dire :

- définir des valeurs partagées;
- réduire les disparités sur le plan de la richesse et des revenus;
- forger une entreprise commune en tant que membres d'une même communauté;
- aborder la question de la polarisation.

On constate en effet une polarisation croissante -- revenus et emploi, disparités régionales, écart entre «ceux qui savent» et «ceux qui ne savent pas» face aux nouvelles technologies de l'information et disparité entre les générations.

Il y a également un écart apparent entre les perceptions des décideurs et celles du grand public. Par l'initiative Repenser le gouvernement dans les années 1994-1996, la société de sondage EKOS a constaté une fracture entre les valeurs de l'élite canadienne qui prend les décisions et celles de la population. Elle a constaté que l'élite tend à favoriser les objectifs économiques et matérialistes, alors que la population privilégie les valeurs humanistes et idéalistes comme la liberté, un environnement sain, une population en bonne santé, les droits de la personne et la sécurité. Il est clair que cela représente un défi pour les décideurs qui cherchent des solutions crédibles et abordables à des problématiques durables.

Nouvelles modalités de travail

Comme la section 2 le décrit, l'évolution mondiale vers une économie fondée sur le savoir et l'information modifie la nature du travail. Au Canada, le milieu de travail passe également par toute une série de nouvelles expériences : élargissement des tâches, valorisation du travail, emplois multitâches, rémunération flexible et travail à forfait, pour n'en nommer que quelques-unes. La structure du travail change également : des structures organisationnelles plus horizontales, plus réparties et même virtuelles et le télétravail. Les Canadiens vivent une transformation profonde du travail.

Le nouveau contrat de travail est un phénomène de la nouvelle économie. Tant dans le secteur privé que dans le secteur public, la sécurité de l'emploi est remplacée par l' employabilité, les emplois à vie par des affectations temporaires, un mouvement plus latéral et des détachements dans les différents services (Note 7). L'apprentissage permanent et le recyclage sont devenus des thèmes permanents pour le secteur public et le secteur privé.

Développement des ressources humaines

La catégorie du développement des ressources humaines englobe les compétences et les services de santé. On constate une augmentation parallèle du nombre d'emplois exigeant des études et des compétences plus poussées et du nombre d'emplois à faible revenu. La polarisation des revenus s'intensifie dans la nouvelle économie. Les tendances en matière de création d'emploi se sont déplacées en faveur des emplois exigeant des études et des compétences plus poussées alors que les travailleurs qui ne possèdent pas les compétences voulues pour le traitement de l'information sont de plus en plus désavantagés dans la mesure où ils n'ont pas les capacités nécessaires pour répondre aux exigences de l'économie. Le chômage des jeunes est particulièrement préoccupant et montre bien la nécessité d'adopter des mesures plus efficaces de transition entre l'école et le travail. Les Autochtones qui vivent

dans les réserves et hors des réserves subissent les mêmes pressions tout en faisant l'expérience d'un baby boom 20 ans après le reste de la population.

Les documents de travail ont également souligné la grande question de la viabilité du système de santé universel. Compte tenu de la diminution des transferts en espèces du fédéral aux provinces en matière de santé, d'aide sociale et d'éducation, le système doit se transformer; c'est pourquoi le système de prestation des soins de santé est à l'étude. La protection de l'environnement est devenu un facteur déterminant de la santé et montre bien que les grandes problématiques modernes représentent des défis multisectoriels et interfonctionnels .

Résumé

Les mesures que l'on prévoit adopter pour relever les trois grands défis de la croissance économique, du développement des ressources humaines et de la cohésion sociale peuvent se résumer comme suit :

Croissance économique

- éliminer les inefficacités du commerce intérieur en retirant les règlements inutiles et les obstacles au commerce interprovincial ;
- trouver de nouveaux marchés, de nouveaux produits et augmenter le nombre des entités commerciales;
- améliorer la productivité en encourageant l'utilisation de nouvelles technologies, en créant un climat propice à l'investissement et en améliorant les compétences et les connaissances.

Développement des ressources humaines

- améliorer les connaissances et les compétences pour s'adapter à l'économie du savoir;
- améliorer les conditions de vie des Autochtones;
- revoir la conception des systèmes de santé et la prestation des services.

Cohésion sociale

- trouver des moyens de favoriser la participation de tous en tenant compte de la polarisation des revenus et de l'emploi et des disparités entre les régions;
- trouver des moyens de renforcer l'identité canadienne, compte tenu des pressions créées par l'immigration, l'évolution technologique et le mouvement transfrontalier des idées et de l'expression culturelle.

Tableau 2: ***Incidence des grandes forces sociétales sur les priorités du programme de recherche stratégique***

Grandes forces	*Croissance économique*	*Cohésion sociale*	*Développement des ressources humaines*
Changement démographique	• vieillissement de la population - soulève la question de la réforme des pensions, ratio de dépendance • questions de productivité également liées à la démographie	• politique qui valorise la diversité • traiter des écarts entre les générations • les politiques de distribution restent une valeur canadienne importante • politique pour réduire les disparités : richesse, revenu, accès à l'autoroute de l'info • facture entre les élites et le public sur les grands objectifs	• grande question des soins de santé pour une population vieillissante • réforme de la prestation des soins, paiements de transferts intergouvernementaux • investissement dans le bien-être des Autochtones
Mondialisation	• libre-échange, plus grande complexité du commerce • investissements étrangers, • restructuration économique • prospérité du Canada liée à la croissance des exportations • 3 grands blocs commerciaux • nécessité d'élargir les marchés, augmenter le nombre des exportateurs	• importance des symboles nationaux, la place du Canada dans le monde • la mondialisation du commerce s'oppose à la souveraineté culturelle	• besoin d'outils pour s'adapter au marché du travail • couper des écarts dans les compétences et la connaissance pour s'adapter à la nouvelle économie
Société du savoir	• croissance sans emploi, problèmes de productivité • nécessité de mieux utiliser la science et la technologie pour améliorer la productivité	• nouvelle source de liens communautaires possibles • également fragmentation • nouvelle nature du travail - nouvelle organisation	• déficit des compétences, connaissances • polarisation entre ceux qui savent et ceux qui ne savent pas : question de l'accès à l'autoroute de l'information

		• attente plus exigeante des citoyens	
Viabilité de l'environnement	• nouveau paradigme économique, l'environnement et la croissance	• facture entre les élites et le public (EKOS) sur les questions environnementales : les élites privilégient la croissance	• santé, signe de vie, qualité de la vie liées à la viabilité de l'environnement
Diminution de l'influence de l'État	• cibler les dépenses publiques, fixer les priorités • envisager d'autres formes, privatisation, commercialisation, transfert des responsabilités • programme macro-économique : inflation, dette, taux d'intérêt	• polarisation des revenus, les nantis et les autres • CARMONTE - migration, réfugiés • équité entre les générations : transmettre la dette du gouvernement aux générations futures pour payer la consommation d'aujourd'hui	• excédent budgétaire possible à l'avenir -dépenses pour de nouveaux programmes mais pas à moyen terme • plus d'investissements dans le développement humain

Chapitre 4: Incidences sur la fonction publique

- Impératifs économiques : du gouvernement «parent» au gouvernement «partenaire»
- Thèmes liés au développement des ressources humaines : miser sur les compétences et les capacités organisationnelles
- Solutions multidisciplinaires et cadre méthodologique
- Thèmes liés à la conduite des affaires publiques : l'accent mis sur les résultats, la souplesse et le dynamisme
- Priorités en matière de cohésion sociale : nouveaux rapports avec les citoyens
- Apprentissage et adaptation continus
- Résumé

Tableau 3: La nouvelle nature des «affaires publiques», le travail des fonctionnaires

Ce chapitre porte sur l'incidence du programme de recherche stratégique sur les activités et compétences attribuables à la fonction publique et sur la façon dont le travail est organisé. À la lumière des grands thèmes politiques que constituent la croissance économique, la cohésion

sociale et le développement des ressources humaines, aussi bien que des questions liées à la conduite des affaires publiques, l'incidence sur la fonction publique se traduit par les démarches suivantes :

- passer d'un gouvernement jouant le rôle de parent à un gouvernement jouant le rôle de partenaire;
- consolider la légitimité par l'adoption de nouvelles approches vis-à-vis des citoyens;
- miser sur les compétences et les aptitudes organisationnelles au niveau individuel;
- s'engager de façon continue dans la voie du perfectionnement et de l'adaptation.

Impératifs économiques : du gouvernement «parent» au gouvernement «partenaire»

Le sondage EKOS dont il a été question au chapitre 3 conclut que, bien que les Canadiens estiment que le gouvernement a un rôle légitime à jouer, ils remettent en question les résultats obtenus à ce jour. La réponse a été surtout de mettre l'accent sur les priorités essentielles du gouvernement fédéral, avec tout ce que cela implique pour la fonction publique en termes de compétences, d'aptitudes et de comportements et même d'organisation du travail. Ce que l'on envisage, c'est une fonction publique réduite, horizontale et plus ciblée.

Comme il a été dit plus haut, la politique a été de répondre aux priorités liées à la compétitivité et aux questions économiques tout en évitant la dépense directe. Le peu de dépenses qui restent, par exemple les subventions aux entreprises, sont acheminées vers des secteurs susceptibles d'exporter et d'améliorer la productivité, visant notamment la promotion des échanges commerciaux et un meilleur usage de la science et de la technologie dans tous les secteurs économiques.

Cette politique s'attache à encourager les entreprises canadiennes à être plus ouvertes sur l'extérieur, à développer les marchés et à trouver de nouveaux débouchés d'affaires, et souligne les atouts que possèdent les fonctionnaires pour relever ce défi.

Dans ce contexte, il faut accorder de plus en plus d'importance à la collecte de renseignements ainsi qu'à la planification en amont par opposition aux remèdes en aval, c'est-à-dire qu'il faut prendre les bonnes mesures dès le début, plutôt que d'essayer d'arranger les choses à posteriori . Pour ce qui est des échanges commerciaux, par exemple, l'accent se place sur des renseignements stratégiques afférents aux marchés, aux protocoles liés à l'exportation, et sur la création de liens avec des commerçants et entrepreneurs appartenant à d'autres cultures. Néanmoins, il ne suffit pas de fournir des renseignements fiables; il importe d'aider les entreprises canadiennes à comprendre les comportements et les objectifs qu'elles peuvent adopter de façon réaliste (Note 8). En somme, les entreprises ont besoin des renseignements stratégiques que le gouvernement peut leur offrir.

Solutions multidisciplinaires et cadre méthodologique

Une autre question qui revient souvent et sur laquelle on insiste beaucoup, c'est celle des solutions multidisciplinaires. Selon l'un des documents de travail, les grandes questions contemporaines posent des problèmes de plus en plus complexes et interdisciplinaires, mais le savoir et l'organisation du travail stratégique demeurent cloisonnés. Il en est de même pour la prestation de services. L'économie, la politique, la sociologie, les sciences et la technologie restent indépendants les uns des autres, comme autant de cheminées solitaires, alors qu'il est crucial de résoudre les problèmes de façon interdisciplinaire si l'on veut donner des conseils réalistes aux ministres et adopter des mesures pratiques. Tout cela a une incidence sur les compétences, sur le savoir et sur l'organisation du travail. Par exemple, un fonctionnaire chargé des politiques aura beau posséder un incroyable bagage technique, il faudra quand même le plus souvent arriver à un compromis multidisciplinaire s'il s'agit de trouver la solution optimale.

La révolution technologique et le passage à une société fondée sur le savoir signifient que la tâche de la fonction publique doit, elle aussi, reposer sur le savoir. À ce chapitre, l'autoroute de l'information constitue un nouvel outil très efficace pour la prestation des services tout en posant un défi sur le plan du recyclage. Les décideurs doivent en effet relever le colossal défi d'appréhender toute la portée de cet outil interactif. On commence tout juste à comprendre l'impact de cette nouvelle technologie sur les rapports entre les citoyens et le gouvernement et, partant, sur le travail de la fonction publique. Les services sont en train de changer, tant sur le fond que sur la forme. Les nouveaux modes d'organisation répondent à des impératifs économiques, mais ils constituent également des initiatives à l'appui de la cohésion sociale canadienne.

Priorités en matière de cohésion sociale : nouveaux rapports avec les citoyens

Si l'on veut rétablir la légitimité des institutions publiques, il faut avant tout trouver de nouveaux liens avec les citoyens. La mondialisation des échanges, des investissements et des idées, ainsi que les mouvements migratoires à l'échelle mondiale, exigent que la fonction publique de demain se dote de gestionnaires capables de visualiser le contexte mondial et d'intégrer les besoins nationaux et les priorités planétaires. L'engagement communautaire accru et l'augmentation progressive du capital social se traduiront par des convictions et des compétences axées sur la participation qui seront en mesure de valoriser la diversité dans le milieu de travail et dans la prestation des services.

Une question clé soulevée dans les études sur la société et la culture est celle de savoir en quoi consiste le rôle primordial du gouvernement fédéral lorsqu'il délègue des pouvoirs à d'autres ordres de gouvernement et d'autres secteurs de la société. Il s'agit surtout de savoir comment arriver à un équilibre optimal entre les responsabilités attribuées aux uns et aux autres. Des mécanismes de rechange -- délégation des pouvoirs, transfert des responsabilités, autonomie administrative, auto-réglementation -- sont déjà mis en place de façon graduelle dans l'administration. Cette quête d'équilibre sera sans doute un thème pendant les années à venir, surtout dans la mesure où les gouvernements cherchent à combler l'écart entre les attentes des citoyens et ce qu'ils peuvent offrir en réalité.

À mesure que nous explorons et négocions de nouvelles modalités administratives, les fonctionnaires doivent relever un autre défi important, celui de la coordination. Pour rendre le marché national plus efficace en éliminant les obstacles internes, il faut en arriver à un niveau de coopération intergouvernementalecomplexe. Or, des représentants d'organismes bénévoles ont constaté que les organes et ministères de tous les paliers de gouvernement agissent envers le secteur tertiaire de manière indépendante et sans coordination, tout en imposant des compressions budgétaires. Qu'est-ce que cela implique sur le plan des compétences et des attitudes des fonctionnaires? Cela veut dire, entre autres, que les dispositions à prendre dans le nouveau contexte mondial ne sauraient réussir à moins d'être prises de façon multilatérale, ce qui exige un talent pour la négociation d'accords mutuellement satisfaisants.

Thèmes liés au développement des ressources humaines :
miser sur les compétences et les capacités organisationnelles

Tout comme le perfectionnement du savoir et des compétences est une condition sine qua non pour assurer la compétitivité canadienne à l'échelle internationale, le perfectionnement et le recyclage sont indispensables à la fonction publique. Les mêmes genres d'innovations - organigrammes, nouvelles approches pour la gestion des ressources humaines, nouvelles stratégies d'administration - sont nécessaires si l'on veut une fonction publique pertinente et capable de répondre aux changements qui s'opèrent dans la société canadienne. Il faut donc de nouvelles compétences et capacités organisationnelles de même que des programmes de formation, de dotation et de recrutement.

Les tendances démographiques au Canada ont également une incidence sur la main-d'oeuvre de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain. Comme tout autre organisme, la fonction publique fédérale est en train de s'adapter au profil démographique nord-américain moderne. L'embauche, la conservation de l'effectif et le rajeunissement de la fonction publique sont pertinents dans le contexte actuel, tout comme le fait de trouver l'équilibre entre la vie professionnelle, sociale et familiale et celui de valoriser la diversité dans le milieu de travail. En ce qui concerne les fonctionnaires, avons-nous besoin d'un système de planification des ressources humaines pour gérer la carrière de chacun d'entre eux et appuyer les projets visant à créer les organismes appropriés? Si la réponse est oui, des répercussions sur les organismes centraux comme la CFP, comme il en sera question plus loin, sont à prévoir.

Thèmes liés à la conduite des affaires publiques :
l'accent mis sur les résultats, la souplesse et le dynamisme

Tous les rapports sur le Programme interministériel de recherche stratégique soulignent la question du changement : réforme du régime de réglementation, réforme des modes d'organisation et renouveau de la fonction publique elle-même. La réforme du régime de réglementation - suppression des règlements superflus - suggère une approche stratégique à l'égard de la conformité, insistant moins sur la responsabilité au niveau de la méthode que sur

les résultats, sur le comportement que l'État tente d'influencer.

On a souvent constaté la même chose par le passé, mais cela reste pertinent aujourd'hui, maintenant que les attentes se traduisent par des pressions en faveur d'une plus grande participation du public. L'organisme de réglementation rapproche le citoyen du processus décisionnel en consultant les destinataires des services ou les personnes touchées par la réglementation afin de trouver les moyens d'améliorer la conduite des affaires publiques.

De toute évidence, il y a lieu d'innover dans la conduite des affaires. L'organisme de réglementation insiste davantage sur la responsabilité au niveau des conséquences qu'au niveau de la méthode et influence davantage les comportements moins par la conformité aux règlements que par les résultats. (Note 9) . D'aucuns estiment que nous entrerons là dans un monde de révision perpétuelle des programmes où il s'agira d'être constamment sur ses gardes, de redéfinir sans cesse ses priorités et de veiller à ce que les ressources soient ciblées en fonction du rôle fondamental du gouvernement. Le schisme entre les valeurs fondamentales de l'élite et celles du public, lié à l'écart entre les attentes de chacun et la réalité, constitue un défi pour la fonction publique dans sa tâche consistant à conseiller les ministres. Autrement dit, il y a une incidence profonde sur la conduite des affaires publiques.

La réponse stratégique des gouvernements à la diminution de l'influence de l'État a été de chercher des formes de conduite des affaires publiques plus souples. Comme une bonne partie des documents de travail du Comité interministériel de la recherche stratégique l'ont fait remarquer, l'État intervient maintenant de façon moins directe et se voit davantage comme un facilitateur. Son approche est plus stratégique, elle évite les dépenses directes, insiste plutôt sur les politiques et les normes et cherche à définir les grandes lignes de conduite.

En revanche, on se lamente sur le fait que jusqu'à présent, la réforme de l'administration publique s'est concentrée sur l'efficacité, le réaménagement des processus, bref, sur une conduite des affaires publiques inspiré du modèle du marché. L'un de ces documents constate le besoin d'adopter de nouvelles approches qui répondent davantage aux intérêts des citoyens, qu'il ne faut pas se limiter à considérer uniquement comme des clients. Dans quelle mesure cela s'applique-t-il aux organismes centraux? Y a-t-il une nouvelle approche afférente à la réglementation et au contrôle qui serait analogue à celle de ces nouveaux liens avec les citoyens?

Apprentissage et adaptation continus

Comme l'un des représentants de l'administration publique l'a si bien rappelé, le travail de la fonction publique est une « affaire publique ». Les fonctionnaires ont donc le devoir d'offrir un appui loyal et non partisan à l'exécutif, notamment aux ministres (Note 10). Notre système constitutionnel se fonde avant tout sur la primauté du droit qui constitue la plus fondamentale des valeurs de la fonction publique. En tant que citoyens et fonctionnaires, nous avons tendance à tenir cela pour acquis. Or, il est absolument essentiel que les fonctionnaires comprennent et sachent expliquer l'intérêt public qui est desservi par leur administration de la

loi.

En outre, on admet de plus en plus que les fonctionnaires chargés de l'administration publique sont très bien placés pour faire des recommandations utiles sur le changement. Les fonctionnaires, quelles que soient leurs compétences et quel que soit leur niveau, ont tous un rôle à jouer dans l'amélioration des politiques. Dans cette optique, ils doivent interpréter la rétroaction du public face aux politiques et aux instruments juridiques et analyser les tendances et les questions plus profondes qui se cachent derrière une litanie de réclamations.

À la lumière des priorités proposées dans le cadre du programme de recherche stratégique, les pressions sociétales et les questions afférentes à la conduite des affaires publiques exigeront que les fonctionnaires possèdent des compétences en communications, qu'ils soient sensibles aux besoins des clients et qu'ils sachent comment constituer des équipes. Ils devront également être capables de créer des partenariats, de savoir réagir aux changements et de prendre des décisions de façon rapide et efficace. Enfin, il faudra qu'ils sachent se servir des nouvelles technologies pour analyser les données, interpréter les tendances et énoncer des politiques viables. Autrement dit, il doivent être des apprenants agiles.

Résumé

Les trois domaines fondamentaux de la recherche stratégique et les questions afférentes à la conduite des affaires publiques ont tous une incidence sur la fonction publique de l'avenir. Ce chapitre a pu relever certains aspects saillants, notamment :

- Gouvernement jouant le rôle de partenaire plutôt que celui de parent
- coopération intergouvernementale complexe
- accent sur l'information stratégique et sur les résultats
- Accent sur le rôle fondamental du gouvernement et le rétablissement de la légitimité
- nouvel équilibre des responsabilités partagées avec d'autres secteurs
- nouvelle approche vis-à-vis des citoyens et modes d'organisation plus souples
- passage d'une démarche axée sur la dépense à la découverte de solutions stratégiques

Investir dans les compétences personnelles et les capacités opérationnelles

- perfectionnement, recyclage
- planification des ressources humaines

Accent sur la souplesse, l'adaptation continue et l'apprentissage dynamique

- nouvelles façons de travailler, révision constante des programmes
- coordination et uniformité du travail multidisciplinaire

Tableau 3: ***La nouvelle nature des «affaires publiques», le travail des fonctionnair es***

	Le passé	*L'avenir*
Rôle du gouvernement	• gouvernement en tant que parents - subvention, prêt, mesure incitative pour simuler la croissance économique et influencer les comportements • au départ (1970), le public pense que le gouvernement est un outil utile et efficace • plus tard (1980), sentiment que le gouvernement est mauvais, moins mieux • le fédéralisme exécutif pour formuler les options de politique	• repenser les rôles du fédéral et des provinces - évolution vers des solutions nationales et non fédérales • gouvernements travaillant ensemble, harmonisant les politique et la prestation des programmes, traitant des chevauchements et double emploi • passer du paternalisme au partenariat; passer de la prescription et du contrôle à la facilitation et à l'adaptabilité • tenir davantage compte du marché pour influencer la productivité plutôt que les subventions • facteurs sociaux - vieillissement de la population, nouvelle structure familiale, tissu social en évolution -créer un nouveau sens de responsabilité civique • le public souhaite participer davantage au processus décisionnel et désir de légitimité du gouvernement (et toutes les institutions) • le public veut une application régulière de la loi, une plus grande transparence du processus décisionnel
Responsabilité et structure de la fonction publique	• priorité : clarté de l'objectif ministériel • les briques et le mortier définissent «le bureau» • rôle hiérarchique classique	• fonction publique réduite, plus horizontale, plus ciblée • insistance sur le cadre stratégique, touchant aux nouvelles formes organisationnelles • coordination entre les secteurs, consultation des citoyens • insistance sur l'apprentissage organisationnel et les organisations apprenant • autres régimes de conduite des affaires : délégation, transfert de responsabilité, autoréglementation • la fonction publique elle-même est

		une institution canadienne, un symbole canadien -neutralité et mérite selon des valeurs importantes à conserver
Vie et travail de la fonction publique	• excellence des politiques fondée sur la connaissance professionnelle • l'excellence de politique signifiait la création de nouveaux programmes qui malheureusement coûtaient cher • l'excellence de l'exécution des programmes signifiait l'exécution à temps et selon les budgets et l'utilisation optimale de la nouvelle technologie • réaménagement du processus des affaires	• l'excellence est fondée sur l'anticipation des questions de politique publique de l'avenir • activités plus axées sur le citoyen en insistant sur les résultats plutôt que les règles • au-delà de la refonte vers un repositionnement stratégique et une nouvelle réflexion • la situation budgétaire oblige la flexibilité et motive des solutions pratiques par la prestation des services • accorde la priorité à la flexibilité, une plus grande attention accordée au citoyen • approche plus stratégique et analytique à l'égard du service, de la conformité et de l'administration de la réglementation • insistance sur l'information stratégique et les conseils • nouvelles relations d'emploi, travail non standard; organisation du travail plus virtuelle, télétravail
Qualités et compétences de la fonction publique	• expertise appréciée dans des disciplines particulières : économie, statistiques, politique sociale, ingénierie • efficacité, valeur principale	• importance des compétences multidisciplinaires • reconnaissance du fait que l'expertise est à multiples facettes : spécialisation technique, intégration des politiques, gestion des politiques et élaboration de politiques appliquées • connaissance et adaptabilité aussi important pour les fonctionnaires que pour les travailleurs de la société du savoir • gestionnaires devant avoir une vision mondiale - capables de faire les liens avec les forces plus vastes, de faire le

		lien avec les autres secteurs

Chapitre 5: Incidences sur la CFP

- Impératifs économiques : identification des façons d'accroître l'efficacité et mise à l'essai de nouvelles formes d'administration
- Développement des ressources humaines : partenariats en planification et en développement
- Intendance des valeurs fondamentales
- Thèmes liés à la conduite des affaires publiques : cadres stratégiques et renseignements stratégiques
- Figure 2 : Étude comparée des approches en matière de réglementation : une conduite des affaires publiques novatrice en action
- Résumé // Tableau 4: Incidence des priorités du programme de recherche stratégique // Tableau 5: Incidence des thèmes liés à la conduite des affaires publiques sur la fonction publique et la CFP

La dernière question à poser sur ces tendances stratégiques qui répondent à de vastes forces sociétales est la suivante : quelle en sera l'incidence sur la CFP dans le rôle qu'elle joue pour promouvoir et maintenir les valeurs d'une fonction publique professionnelle? Quelle en sera la portée sur le plan de l'embauche, de la dotation et de la formation? Et que dire des renseignements que la CFP doit fournir au Parlement? La réponse se trouve aussi bien dans le programme de recherche stratégique que dans les nouvelles formes de conduite des affaires publiques.

Les impératifs économiques dictent des modes de fonctionnement plus intelligents; la cohésion sociale nécessaire astreint à une administration indépendante des valeurs de la fonction publique et les priorités de l'amélioration des conditions humaines appellent à collaborer au regard des pratiques exemplaires liées à la planification et au perfectionnement des ressources humaines. Enfin, en repensant aux rôles, on se rend compte que le programme de renouvellement de la Commission de la fonction publique fait écho aux nouveaux thèmes de gestion des affaires publiques.

Impératifs économiques : identification des façons d'accroître l'efficacité et mise à l'essai de nouvelles formes d'administration

Les considérations budgétaires ont déclenché une série d'initiatives. Sans s'écarter des mesures prises par les ministères hiérarchiques et d'autres organismes centraux, la CFP s'est engagée dans la voie du renouveau dans le cadre d'un programme qui s'inscrit dans la volonté de rétablir l'équilibre dans d'autres domaines fédéraux. Les progrès technologiques offrent la possibilité de voir les mandats afférents à la réglementation et à la conformité sous un autre jour. En tant qu'organisme gouvernemental et conformément à la stratégie que le gouvernement a adoptée en matière de science et de technologie, la CFP s'efforce de donner l'exemple comme utilisateur de la technologie. Ceci comprend l'usage novateur des capacités de vérification et de contrôle comme un outil à valeur ajoutée qui offre les connaissances

voulues aux commissaires et cadres supérieurs de la CFP, ainsi qu'à ses ministères clients. Dans l'ensemble, il s'agit de revoir entièrement le mode d'administration des règlements, et cette approche s'assimile au genre d'innovation visée dans d'autres juridictions (voir la figure 2: Étude comparée des approches en matière de réglementation : une conduite des affaires publiques novatrice en action).

On est en train de reformuler l'acheminement du travail et de simplifier les responsabilités au niveau de la gestion, tout en les renforçant. On est également en train d'introduire la méthode du coût de revient par activité élémentaire. Quant à l'impartition directe de travaux ponctuels dans le cadre de la conduite des affaires publiques, la question d'une dotation hiérarchique pour les activités fondamentales repart à zéro. Mais il faudrait aller un peu plus loin et se poser la question suivante: dans quelle mesure les tâches intensives comme l'embauche et la dotation peuvent-elles être confiées à l'extérieur? Peut-on les partager?

Pourrait-on considérer la possibilité de l'embauche entre juridictions, la mise en commun des besoins et des ressources municipales, provinciales et fédérales dans des régions géographiques données, compte tenu, en particulier, des tendances vers l'organisation virtuelle et le travail non traditionnel?

La plupart des employés ne se déplacent pas trop loin géographiquement parlant, et les trois ordres de gouvernement, tout comme le secteur public dans son ensemble, adhèrent à des principes analogues en ce qui a trait au mérite et à l'impartialité. C'est peut-être là une conjoncture favorable pour conjuguer les besoins et les solutions du secteur public.

Intendance des valeurs fondamentales

La fonction publique est un véritable symbole de notre cohésion sociale. Il a été question précédemment du fait que la mondialisation des idées relève l'image et l'importance de la fonction publique fédérale en tant qu'institution canadienne. Ceci souligne le rôle crucial qu'elle joue au chapitre de la protection des valeurs de mérite, d'impartialité et de représentativité qui contribuent pour beaucoup à sa préservation en tant qu'institution traditionnelle de notre pays.

Par ailleurs, dans un monde de rapports professionnels nouveaux, la vocation future de la fonction publique pourrait être plus fluide et interchangeable avec d'autres secteurs. L'accès aux postes du gouvernement en vertu du mérite et de la compétence justifiait, à l'origine, la création de la Commission (Note 11). La supervision qu'exerce un organisme indépendant et éclairé sera toujours nécessaire, et les modes de gestion modernes ainsi que les outils technologiques permettent désormais que la tâche de réglementation soit accomplie d'une manière analytique fondée sur les mécanismes de contrôle et de contre-vérification qui sont décrits dans la figure 2.

La mondialisation exige une vision mondiale des questions auxquelles se voit confronté le Canada, alors que le rythme vertigineux de l'évolution déclenchée par les technologies de l'information exige de la tolérance face à l'incertitude. Comme les attentes du public se

multiplient alors que les ressources sont en déclin, les fonctionnaires doivent faire preuve de créativité, accepter de prendre des risques calculés et adopter une approche axée sur les résultats. Enfin, il leur faut émuler et défendre les valeurs traditionnelles de la fonction publique canadienne, notamment l'application de la loi, le mérite, la justice, l'équité et la représentativité.

__Figure 2 : Étude comparée des approches en matière de réglementation : une conduite des affaires publiques novatrice en action

La réforme administrative en matière de réglementation de la CFP rejoint les tendances actuelles dans le monde entier. Une étude comparée menée par le professeur Malcolm Sparrow de l'université de Harvard, [1] en Australie, au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada, a révélé que les organismes de réglementation pour les mesures correctionnelles, le maintien de l'ordre, la perception des impôts et la protection de l'environnement ont adopté de nouvelles approches pour s'assurer de la conformité avec les obligations imposées par l'État. En bref, ces organismes ont trouvé :

- qu'une application plus rigoureuse de la loi ne se traduit pas par un degré de conformité proportionnel aux dépenses engagées pour rendre l'application plus rigoureuse;
- que le fait de travailler plus vite dans un milieu automatisé ou d'augmenter l'effectif n'augmente pas la conformité par rapport au montant de l'investissement;
- que les mécanismes de contre-vérification sont préférables mais prohibitifs, voire impossibles à adopter s'il s'agit de vérifier absolument toutes les transactions, et que la vérification axée sur les systèmes est donc privilégiée. L' auto-vérification constitue une autre approche possible.

Compte tenu de cette problématique, les organismes de réglementation cherchent à obtenir la conformité d'une autre façon. Au lieu de travailler de plus en plus vite et de s'occuper de plus en plus de transactions, ils travaillent de manière intelligente en adoptant des mesures pour le traitement analytique des transactions, notamment :

- s'assurer que les gens comprennent pourquoi ils ont telle ou telle obligation;
- s'assurer qu'il existe des incitatifs bien compris en cas de conformité, et une sanction en cas de non-conformité;
- inviter les gens à participer au processus de réglementation et choisir les meilleures façons d'influer sur leur comportement afin de les observer;
- utiliser la technologie informatique pour l'analyse des tendances.

En tant qu'organisme de réglementation, la CFP est en train d'adopter des pratiques qui s'inscrivent dans ces tendances, à savoir :

- renseigner et former les gens sur les raisons pour lesquelles le mérite et l'impartialité sont importants dans une fonction publique professionnelle et sur la façon dont les règlements permettent d'assurer le respect de ces valeurs;
- appliquer les règlements de manière stratégique et diffuser des exemples de non-conformité à titre de prévention;

- s'assurer que les gestionnaires comprennent toute la portée de la responsabilité qui leur a été déléguée face au Parlement et le fait qu'ils doivent répondre de leur performance devant les ministres;
- inviter les gestionnaires hiérarchiques à élaborer une stratégie de dotation qui protège les principes du mérite, de la neutralité et de la compétence;
- Se servir des renseignements obtenus à l'issue des contre-vérificationspour analyser les tendances en matière de dotation, prévoir les causes et les risques de non-conformité aux principes et optimiser les ressources de contrôle en les affectant là où elles supposent le plus de valeur ajoutée

Malcolm K. Sparrow, *Imposing Duties: Government's Changing Approach to Compliance*, Westport, Connecticut : Praeger Publishers . 1994

Développement des ressources humaines : partenariats en planification et en développement

Le profil démographique de la fonction publique justifie le développement des ressources humaines, la planification de la succession et la planification professionnelle. Les organismes centraux ont déjà défini le fait d'attirer, de développer et de retenir la profondeur et l'envergure dans la fonction publique comme un aspect essentiel. Toute l'analyse précédente a porté principalement sur les nouvelles qualités et compétences des fonctionnaires ou tout au moins sur une nouvelle combinaison des anciennes compétences. Compte tenu de la diversité culturelle et de la demande de participation du public, une plus grande sensibilité et une approche axée sur la consultation s'avèrent nécessaires.

Le développement des ressources humaines implique également toutes les étapes de la planification de ces ressources, en particulier l'évaluation de l'écart entre les compétences actuelles, les besoins futurs dans ce domaine et la source de talents disponible à l'intérieur du système et à l'extérieur. Cela implique également d'appuyer l' auto-suffisance professionnelle, les plans de développement individuels et les expériences d'apprentissage en milieu de travail. L'appui au mandat de gestion du personnel du Conseil du Trésor dans le cadre d'un partenariat des organismes centraux pourrait-il constituer un créneau pour la CFP?

À la conférence sur la dotation qui a eu lieu au printemps de 1995 à Aylmer, on a avancé l'idée de réintroduire le Permatri. Chacun pourrait ainsi planifier ses propres programmes d'apprentissage, les ministères et les organismes pourraient évaluer leur déficit en matière de compétences et le système serait en mesure de juger de sa capacité organisationnelle. Cela fournirait même au Parlement les données brutes lui permettant de s'assurer qu'il existe un système solide garantissant la présence des compétences voulues pour l'avenir.

Le développement comprend la connaissance du domaine. On a déjà noté dans ce document que tous les fonctionnaires doivent avoir une compréhension fondamentale du cadre législatif dans lequel ils travaillent. Les fonctionnaires doivent plus que jamais, en ces temps de transition, comprendre le contexte démocratique, le fait que les ministres sont responsables

de leur interprétion de l'intérêt public et de l'exécution des programmes des ministères. Formation et apprentissage sont donc nécessaires : le cours «Gouvernement 101» n'est pas seulement destiné aux étudiants en sciences politiques. Selon Aucoin, «la connaissance du droit, y compris le droit administratif, doit être un élément essentiel d'une fonction publique professionnelle» (Note 12).

Compte tenu des incidences sur les compétences et la gestion des ressources humaines, la CFP pourrait vouloir former un partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour la planification des ressources humaines et le développement des futurs leaders. À titre d'organisme central ayant une perspective d'ensemble, la CFP a la capacité d'offrir des données centrales à valeur ajoutée pour appuyer les décisions stratégiques en matière de planification de la succession et de développement. En fait, ces données centrales peuvent contribuer à la connaissance et à la compréhension de la capacité organisationnelle, comme en témoigne le Rapport annuel 1995-1996 de la Commission.

Thèmes liés à la conduite des affaires publiques : cadres stratégiques et renseignements stratégiques

Établir une capacité de planification stratégique

Tout au long de ce document, il a été question de la nouvelle orientation vers les cadres stratégiques et le leadership stratégique dans tous les domaines. Le même phénomène se retrouve dans le monde de l'administration des ressources humaines. En fait, lors d'une récente conférence internationale d'experts en ressources humaines, le thème des nouveaux modes de travail a été résumé ainsi : «impartir les transactions et intégrer les transformations» (Note 13). La CFP a endossé ce thème et s'oriente vers un mode de travail à valeur ajoutée et axé sur la connaissance qui réduit l'importance des transactions directes.

De même, la CFP s'oriente vers une planification stratégique et une capacité de recherche appliquée lui permettant de prévoir les problèmes, de participer au programme de recherche des organismes centraux, de siéger au Comité et sous-comités de la recherche stratégique et de contribuer aux grandes initiatives en matière de gestion comme La Relève.

Appuyer le changement culturel

Il est évident que la CFP suit les politiques de fond sans les influencer. Néanmoins, au sein du gouvernement, il est nécessaire qu'un organisme veille à ce que le changement de culture s'effectue conformément aux priorités stratégiques générales. En fait, une contribution aux renseignements stratégiques en matière de ressources humaines pourrait offrir une valeur ajoutée aux ministères et aux autres organismes centraux, même au delà des employés visés strictement par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Cette contribution de l'expertise permettrait d'exercer une influence qui va plus loin que celle des instruments législatifs traditionnels.

En fait, «le monde de la transformation» devient l'affaire des Ressources humaines. Les questions sur la façon dont les gens sont traités, l'information partagée et les décisions prises

sont des questions de culture. Les travailleurs des ressources humaines occupent une position idéale pour comprendre et maîtriser une nouvelle culture organisationnelle et aider la haute direction à la répandre. De plus, ces meilleures pratiques de gestion des ressources humaines sont liées aux priorités du gouvernement, comme le programme Emplois et croissance du gouvernement actuel.

La CFP réagit aux facteurs externes qui façonnent la perception, l'opinion et le consensus publics, y compris le déficit et les contraintes qu'il exerce sur la souplesse en matière d'élaboration de politiques et les écarts dans les attentes. Pour les organismes centraux comme la CFP, le défi consiste à apporter un appui à valeur ajoutée aux ministères qui ont à rebâtir la confiance du public dans la légitimité des institutions chargées de la conduite des affaires publiques et à collaborer avec les citoyens pour établir de nouveaux liens avec les gouvernements.

Rééquilibrer les rôles

Au début du document, on présente la CFP comme un organisme parlementaire indépendant ayant le rôle de gardien des valeurs fondamentales d'une fonction publique professionnelle et non partisane. L'analyse et la synthèse du programme de recherche stratégique ont suggéré que la fonction publique fédérale contribuait à l'identité canadienne et aux liens nationaux qui nous unissent en tant qu'entité sociale, mais aussi qu'une fonction publique représentative serait une valeur clé.

Les fonctionnaires administrent les fonds publics, perçoivent les impôts, répartissent les versements comme le permet la loi. Essentiellement, la conduite des affaires publiques permet d'utiliser les pouvoirs de l'État, y compris ses pouvoirs coercitifs, pour servir l'intérêt public. À son tour, cela exige une fonction publique qui jouit de la confiance de la population parce qu'elle:

- administre les lois de l'État de façon impartiale et équitable;
- regroupe des fonctionnaires compétents qui exercent les pouvoirs de l'État avec professionnalisme et impartialité;
- constitue une institution durable qui peut donner sans crainte des conseils francs et judicieux aux ministres, précisément parce que ses membres offrent leurs services en vertu du mérite.

Bref, un des principaux éléments d'un bon gouvernement, comme nous le concevons, est une fonction publique professionnelle et non partisane (Note 14). Autrement dit, le renouvellement des effectifs d'une fonction publique compétente, neutre, axée sur le mérite est une fonction indépendante du gouvernement en place. Les ministres ne participent pas aux décisions relatives à la dotation ni aux recours qu'ont les candidats et candidates lorsqu'ils en appellent de ces décisions. La question fondamentale abordée dans l'initiative de renouvellement de la CFP est la façon dont cette fonction indépendante est exercée. Comme l'a montré l'élaboration des priorités en matière de recherche stratégique, tous les ministères et organismes réglementaires réexaminent leur mode de fonctionnement.

("C'est notre tradition de gouvernement *responsable* qui était la notion de *bon*

gouvernement.", dirait Peter Aucoin. Un gouvernement responsable est fondé sur la représentation par la population et pivote donc autour des politiques partisanes telles qu'elles sont dictées par les partis politiques parlementaires qui doivent rendre compte au votants au moment des élections.Un bon gouvernement s'articule autour d'une fonction publique non partisane, nommée sans tenir compte du gouvernement en place. C'est ce processus de nomination indépendant qui aide à garantir une fonction publique capable de donner des conseils "franchement et sans crainte". C'est seulement une fonction publique désintéressée qui peut être franche avec les autorités et ne pas avoir peur des représailles de la part du gouvernement en place. Voir Peter Aucoin, *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective* , Institut de recherche en politique publique, 1995, pp. 22-26.)

Un thème qui revient dans tous les documents de recherche soumis au Comité interministériel de recherche stratégique est le nouveau rôle de l'État, qui devient moins direct et plus facilitant, mettant l'accent moins sur les dépenses directes et plus sur les cadres stratégiques, les principes et les grandes orientations. Dans chacun des trois secteurs importants que sont la compétitivité économique, la cohésion sociale et l'amélioration des conditions humaines, le thème qui ressort est l'importance plus grande accordée aux mesures en amont qu'aux mesures en aval. En ont attesté les démarches stratégiques visant la croissance économique, les démarches préventives quant à l'administration de la justice, la participation communautaire aux questions touchant à la protection de l'environnement, et le changement de paradigme de la santé publique axée sur le système de santé, pour ne nommer que ceux-là. En résumé, les institutions de gestion publique prennent une orientation plus stratégique.

La CFP réagit à ces tendances. Pour des organismes centraux tels que la CFP, le défi est de maintenir un rôle dynamique à valeur ajoutée auprès des ministères hiérarchiques qui doivent restaurer la confiance du public et relever le défi consistant à collaborer avec les citoyens pour en arriver à de meilleures relations avec les gouvernements.

Mais la CFP a aussi un autre défi à relever. Tout comme les ministères et organismes hiérarchiques rétablissent leur légitimité par de nouvelles relations avec les citoyens, les organismes réglementaires centraux instituent une nouvelle façon d'aborder les organismes réglementés. Pour ce qui est de la CFP qui est un organisme indépendant du Parlement, les relations sont plus importantes que de simples relations entre vendeurs et clients ou même entre clients et professionnels. S'il est important pour les parlementaires et pour les Canadiens et Canadiennes que les fonctionnaires accordent un appui inconditionnel et loyal au gouvernement en place, maintenant et dans les années à venir, alors le défi est également de donner une assurance plus grande et indépendante aux parlementaires que les valeurs fondamentales qui caractérisent la fonction publique canadienne sont sauvegardées.

Les secteurs d'activité de la CFP passent de plus en plus des interventions directes à une attention portée aux stratégies de renouvellement des effectifs des ministères. La participation des organismes centraux consiste désormais à s'assurer que les systèmes de prise de décisions soutiennent fermement les valeurs fondamentales d'une fonction publique dynamique et professionnelle. À l'avenir, les gestionnaires pourront être tenus responsables

de leurs décisions en matière de renouvellement des effectifs, moins fondées sur la participation directe des organismes centraux et fondées davantage sur les conséquences de ces décisions. Autrement dit, se reporter aux responsabilités telles que les précisent les résultats à l'échelle du système; surveiller continuellement les systèmes de décision qui sont garants d'une fonction publique neutre, compétente et fondée sur le mérite; et voir à ce que les normes d'une administration publique professionnelle soient inculquées par les pratiques exemplaires, la formation et le leadership.

Trouver l'équilibre optimal des rôles entre les ministères et les organismes centraux constitue précisément le programme actuel. La préoccupation ultime de la gestion des affaires publiques est de déterminer les rôles. Comment la fonction publique s'administre, qu'est-ce qui peut être fait plus systématiquement et jusqu'à quel point les fonctions ponctuelles peuvent être confiées aux administrateurs généraux sont des questions qui touchent non seulement au pragmatisme, mais à l'équilibre et à la conviction. Axé comme il est sur les données centrales, l'expertise centrale et la perspective centrale, le défi du renouvellement à la CFP consiste à exercer, pour les parlementaires et dans l'intérêt du grand public, une vigilance continue et indépendante en ce qui concerne la santé à long terme de la fonction publique comme une institution d'État.

Résumé

Les deux trajectoires de l'analyse convergent ici. Le tableau 4 : Incidence des priorités de la recherche stratégique sur la fonction publique et la CFP et le tableau 5 : Incidence des thèmes liés à la conduite des affaires publiques sur la fonction publique et la CFP donnent un aperçu des principales constatations. En résumé, les initiatives de repositionnement de la CFP peuvent se décrire comme suit :

- En réponse aux impératifs économiques et budgétaires :
  - trouver des façons de faire des économies et explorer de nouvelles formes administratives;
  - adopter un nouveau programme de renouvellement;
  - rechercher des approches stratégiques pour s'acquitter du rôle de réglementation.

- À l'appui de la cohésion sociale :
  - protéger les valeurs institutionnelles de la fonction publique;
  - aider les ministères à éliminer l'écart entre les attentes et la réalité et trouver de nouveaux liens avec les citoyens.

- En réponse aux thèmes sur le développement des ressources humaines :
  - appuyer les pratiques exemplaires en matière d'apprentissage, de diversité des valeurs et de gestion des carrières.

- Conformément aux thèmes liés à la conduite des affaires publiques :
  - jouer un rôle de partenaire dans la planification et le développement des ressources humaines;

- adopter des mesures générales et fournir des renseignements stratégiques pour aider les ministères clients à redonner une légitimité aux institutions;
- établir une capacité de planification stratégique et soutenir le changement culturel dans l'ensemble de la fonction publique.

Tableau 4: ***Incidence des priorités du programme de recherche stratégique***

Priorités	***Incidences***	
	Pour la fonction publique	***Pour la CFP***
Croissance économique	• fonction publique réduite, plus horizontale, plus ciblée • capacité de passer de la dépense directe au cadre stratégique, normes • du gouvernement en tant que parent au gouvernement en tant que partenaire	• 1. Soutenir les nouvelles formes organisationnelles et conseils techniques sur la protection de l'application réglementaire de la loi et la planification stratégique des ressources humaines 2. Favoriser l'apprentissage organisationnel et les organisations apprenantes 3. Soutenir les nouvelles relations d'emploi, le travail non standard, les organisations de travail virtuelles, le télétravail
Cohésion sociale	• fonction publique fédérale en tant que symbole canadien • autres régimes de conduite des affaires : délégation, transfert des responsabilités, autoréglementation • diversité culturelle : représentativité, harmonie, harcèlement • besoin d'une vision mondiale	• 4. Maintenir le principe d'une fonction publique compétente non partisane en tant qu'institution canadienne; insister sur le mérite, l'impartialité 5. Investir dans les nouvelles compétences : consultation, gestion de la matrice, négociation; appuyer les nouveaux liens entre citoyens et gouvernement 6. Passer des mesures en avale à des mesures de prévention en amont
Développement des ressources humaines	• l'excellence de la fonction publique contribue à l'indice de développement humain des NU	• 7. Appuyer l'autosuffisance professionnelle, l'apprentissage individuel

	• incidence sur les compétences, connaissances, attentes • recyclage, mobilité • adaptation aux nouvelles façons de travailler • diversité des modes de travail	8. Conseil, appui et pratiques exemplaires pour favoriser la diversité

Tableau 5: Incidence des thèmes liés à la conduite des affaires publiques sur la fonction publique et la CFP

Incidences		
Conduite des affaires	***Pour la fonction publique***	***Pour la CFP***
Cadre stratégique	• gouvernement partenaire plutôt que parent • établir des cadres de responsabilité par les politiques et les normes • déléguer la mise en oeuvre, impartir d'exécution ou utiliser les méthodes d'exécution du marché • influencer le comportement par l'autoréglementation l'engagement civique, la participation des citoyens • insistance accrue sur la responsabilité consécutive plutôt que procédurale	• 1.Stratégique pour protéger le droit de l'accès au poste du gouvernement par des mesures stratégiques : politiques, normes, compte rendu sur la performance. 2.Jouer un rôle d'habilitation : planification des ressources humaines, organisation d'apprentissage, inculquer l'administration analytique de la conformité au régime de réglementation. 3.Rationaliser les méthodes; insistance sur les rapports sur la performance, la responsabilité compétitive par les organisations hiérarchiques. 4.Établir des approches stratégiques et analytiques pour assurer le respect des principes du mérite, de la compétence, de l'équité, de l'application régulière de la loi. 5.Identifier et utiliser les moyens qui influencent la conformité volontaire. Encourager ceux qui sont assujettis à la réglementation. 6.Communiquer les sanctions; l'équité, la transparence de l'application régulière de la loi, etc.

Nouvelles formes administratives	• délégation des pouvoirs, outils • transfert des responsabilités à d'autres secteurs • coentreprise, partenariat • solutions multilatérales • approches de facilitation	• 7.Déléguer l'autorité, les outils au ministère pour les activités de dotation qui observent l'application régulière de la loi et l'esprit des règlements. 8.Partager les fonctions fédérales, provinciales et municipales; regrouper les besoins et les ressources. 9.Se positionner comme un organisme habilitant pour la planification des ressource humaines à l'échelle du système à partir de données, d'expertises et de perspectives centrales. Apporter l'expertise pour construire un système de planification stratégique des ressources humaines. 10.Planification du coalition collégiale des organismes centraux, développement des ressources humaines. 11.Fournir des conseils et des techniques pour des plans d'auto-apprentissage continus et individuels.
Changement culturel et capacité de planificaiton stratégique	• reconnaître que l'avantage concurrentiel est un changement culturel • insistance sur les valeurs institutionnelles • insistance sur le lien entre valeur individuelle et valeur organisationnelle • établir une capacité organisationnelle, chercher à progresser vers une organisation intelligente	• 12.Réorienter les ressources vers la technologie du changement culturel organisationnel; l'influence peut dépasser le personnel visé par la LES. 13.Mesurer la capacité organisationnelle de la fonction publique à fournir un cadre stratégique maintenant et plus tard, en rendre compte et fournir des assurances à ce sujet.

Résumé

Il est clair que le mouvement général de la CFP est cohérent et correspond aux thèmes de la recherche sur la politique publique, les stratégies et les tendances de la nouvelle gestion et des

Résumé

Il est clair que le mouvement général de la CFP est cohérent et correspond aux thèmes de la recherche sur la politique publique, les stratégies et les tendances de la nouvelle gestion et des politiques administratives. En s'ouvrant vers l'extérieur, la CFP respecte les orientations économiques, sociales et de développement humain tout en contribuant aux meilleures pratiques de gestion des ressources humaines modernes. En résumé, le voyage vers le «Quadrant Un» est conforme au programme de recherche sur les politiques de fond et la conduite des affaires publiques compte tenu des multiples responsabilités dont la CFP doit s'acquitter de façon renouvelée :

Protection des valeurs de mérite et d'impartialité pour les parlementaires et pour l'intérêt public en général;

Surveillance axée sur les résultats de l'application de la loi pour les employés menée davantage par les conséquences que par le procédé;

Planifier des partenariats pour la gestion des ressources humaines avec les ministères et les organismes à l'aide de données, perspectives et expertise centrales à valeur ajoutée.

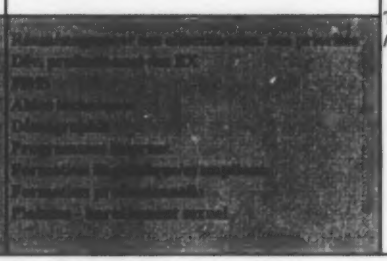
Annexes

Repositionnement stratégique

<table>
<tr><td colspan="4">INDÉPENDANT

Organisme parlementaire / Intégrité de la fonction publique</td></tr>
<tr><td rowspan="2">RÉFLEXION

Politique/normes</td><td>Législation et litige
Compte rendu au Parlement
Activités politiques
Délégations
Stratégies de recrutement
Programme d'équité en matière d'emploi
Consultations avec les syndicats</td><td>Surveillance et vérification
Recours
Mesures correctives
Recrutement
Évaluation
Programmes exécutifs
Nominations spéciales par décret d'exemption
Conseils et aide
Questions parlementaires</td><td rowspan="2">ACTION

Transactions /opérations</td></tr>
<tr><td> </td><td>  </td></tr>
<tr><td colspan="4">COLLABORATION

GRH / Gestion du gouvernement</td></tr>
</table>

GRH / Gestion du gouvernement

QUADRANT I - Organisme parlementaire/Intégrité de la fonction publique *: Surveillance des cas de favoritisme politique et personnel pour faire en sorte que l'entrée et les promotions dans la fonction publique sont fondées sur la compétence. Les yeux du Parlement pour surveiller les valeurs qui guident et façonnent la fonction publique. Champion d'une fonction publique institutionnalisée.*

QUADRANT II - Politiques/Normes *: Réflexion, recherche, analyse; fixer les orientations, établir les normes.*

QUADRANT III - GRH/Gestion du gouvernement *: Partenaire des organismes centraux et des ministères pour la création d'un système cohésif et intégré de gestion des ressources humaines. Créateur/exécutant de programmes pour répondre aux besoins de GRH et intervenant stratégique pour faire face aux nouvelles réalités.*

QUADRANT IV - Transactions/Opérations *: Décideur à des points clés du processus. Intervenant au cas-par-cas pour atteindre des objectifs précis.*

Annexe II *: MANDAT*

LE CANADA DE L'AN 2005 :

INCIDENCES SUR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Objet du projet et client

Ce mandat concerne un projet visant à présenter un aperçu contextuel du programme de recherche interministériel à moyen terme pour le *Canada de l'an 2005*, dans la perspective d'une vision à plus long terme pour la Commission de la fonction publique (CFP). Il s'agit de préparer une synthèse des meilleures idées émises par les ministères au sujet de leurs programmes de recherche stratégique à moyen terme, en tenant compte des incidences sur le rôle futur de la CFP. Le client du projet est le CGC de la CFP. L'objectif est d'aider à répondre à la question clé suivante : «Quelles seront les incidences sur la CFP du vaste programme de renouvellement des institutions chargées de la conduite des affaires publiques?»

Contexte

Un Comité de recherche stratégique interministériel a été créé en juillet 1996 dans le cadre du projet du BCP intitulé *Le Canada de l'an 2005*, afin de mieux comprendre et planifier le contexte politique à moyen terme jusqu'à l'an 2005. Ce comité a produit un document d'ensemble, un premier niveau de synthèse, des priorités ministérielles à moyen terme et un plan de recherche. Cette documentation pourra contribuer à l'exercice actuellement en cours

visant à définir une vision au sein de la Commission de la fonction publique.

Il est possible de déduire à partir de l'examen et de la synthèse des problématiques pertinentes contenues dans cette documentation sur le rôle du gouvernement fédéral à moyen terme les attributs probables de la fonction publique fédérale. D'autre part, la documentation peut contribuer à faire mieux comprendre les compétences en matière d'élaboration de politiques et autres capacités stratégiques. Selon ce que la documentation nous dira sur le nouveau rôle du gouvernement fédéral, les incidences possibles sur le rôle de la fonction publique et de la CFP deviendront plus claires.

Structure proposée et contexte

Le projet commencera par utiliser la terminologie et la logique de l'exercice «Quadrant», une maquette qui contribue à positionner l'ensemble de la CFP. Le Quadrant Un présente une nouvelle vision pour la CFP en tant qu'organisme stratégique donnant des conseils, établissant des cadres stratégiques et déléguant des autorités afin d'atteindre les objectifs de son mandat principal, notamment faire en sorte que l'entrée et les promotions au sein de la fonction publique soient fondées sur la compétence, et favoriser un régime de gestion des ressources humaines moderne qui s'adapte à l'ensemble de la fonction publique. Cette maquette constitue donc lepoint de départ du projet.

Après une synthèse et un examen des documents à travers le prisme du Quadrant Un, ce projet passera du général au particulier à quatre niveaux :

1.Un bref aperçu des grandes questions sociétales, fédérales et provinciales telles qu'elles ont été présentées par les ministères dans le programme du Comité interministériel de recherche stratégique;

2.Un aperçu thématique recoupant les ministères, les portefeuilles et les enveloppes stratégiques et synthétisant les questions ayant une incidence sur le renouvellement institutionnel dans la fonction publique fédérale;

3.Les incidences ultérieures sur le système de la gestion des ressources humaines dans le secteur fédéral et par conséquent à la CFP en tant qu'organisme influençant les meilleures pratiques en matière de ressources humaines;

4.Les incidences possibles sur les activités de la gestion des ressources humaines dans le secteur fédéral et par conséquent sur les activités traditionnelles de la CFP.

Produits à livrer et calendrier

On prévoit deux grands produits à livrer. Le premier sera un document de travail pour la retraite du SMC les 3, 4 et 5 décembre, et le deuxième, un rapport/document de travail qui sera révisé à la fin de décembre et produit à partir des résultats des délibérations du SMC.

Le projet se déroulera en plusieurs phases :

D'ici le 18 novembre 1996, acceptation du mandat;

D'ici le 28 novembre, réunion des données, analyse, synthèse, confirmation des résultats préliminaires pour le premier produit à livrer

D'ici le 1er décembre, préparer le document de travail pour la retraite du SMC;

Faire la synthèse des résultats de la retraite, rédiger et préparer le rapport/document de travail final d'ici la fin décembre 1996.

Approche

L'information proviendra essentiellement de l'examen de la documentation. La source principale d'information sera l'ensemble des documents de recherche stratégique à moyen terme *Le Canada de l'an 2005* ainsi que le programme de recherche commun du Comité de recherche des organismes centraux.

Ressources, rapport, imputabilité

Le projet sera mené par Gail Taylor, en détachement à la Direction générale des programmes de formation, sous la direction de sa directrice exécutive, Judith Moses, avec l'aide du Comité directeur de la CFP, composé de Sally Luce, Doug Rimmer et Ami Armit. Les membres du Comité directeur interne de la CFP seront consultés à des fins de confirmation, par courrier électronique et au cours de réunions de consultation.

Notes

Section 1

1 Voir Alasdair Roberts, *So-Called Experts — How American Consultants Remade the Canadian Civil Service 1918-21*, Institut de l'administration publique du Canada, Toronto, Ontario, 1996

2 Voir *Élaboration des politiques,* Imprimeur de la Reine, Ontario Management Board of Cabinet, Toronto, 1982, p. 2

Section 2

3 *The Economist*, "A Survey of Telecommunications ", 30 septembre 1995

4 *Governance in Transition*, OCDE, Londres : 1995

5 Voir Keith Newton, *Management Skills Development in Canada.* Micro-Economic Policy Analysis, Occasional Paper 13, Industrie Canada, 1995. Voir également *Human Factor in Firms ' Performance; Management Strategies for Productivity and Competitiveness in the*

Knowledge-Based Economy, de Keith Newton, Occasional Paper 14, Industrie Canada, 1996.

6 John Baldwin, *Strategies for Success: A Profile of Growing Small and Medium-Sized Enterprises (GSMEs) in Canada,* Ottawa : Statistique Canada / Industrie Canada, 1994.

7 Remerciements à Sally Luce, *Notes d'allocution pour une intervention devant les agents financiers et d 'examen fédéraux,* 1996

Section 4

8 Par exemple, Industrie Canada a constaté que les exportateurs canadiens avaient tendance à envisager leurs relations avec les marchés de Chine sous un angle purement transactionnel, alors que leurs partenaires commerciaux chinois les percevaient comme un partenariat. Les commerçants chinois voulaient en apprendre davantage sur la technologie et le savoir-faire des Canadiens et, une fois enrichis de leurs nouvelles connaissances, oeuvrer ensemble au niveau des affaires, et ce de façon monidiale. Ils ne désiraient pas simplement acheter des biens. Ces constatations peuvent servir de renseignements stratégiques aux exportateurs canadiens qui souhaitent pénétrer le marché chinois.

9 Voir *Accountability, Performance Reporting, Comprehensive Audit — An Integrated Perspective*, CCAF-FCVI Inc., Ottawa, 1996, p. 58 pour bien comprendre la distinction : « Procédural dans le sens que si toutes les exigences de participation sont remplies, le résultat ou les résultats escomptés sont considérés garantis. On insiste sur les méthodes, les pratiques et les systèmes de gestion, aussi bien que sur la conformité aux règlements. Consécutif : les signaux les plus éloquents émanent du contrôle des résultats et permettent de savoir si les objectifs ont été atteints ... L 'accent est donc placé sur les résultats réels ou éventuels ainsi que sur leur impact, et cela permet de pousser les limites de la responsabilité jusqu'à atteindre ce que l'on appelle l'efficacité. » (TRAD)

10 Peter Aucoin, pour les Fall Learning Series, 1996, extrait d'une lettre adressée le 16 août 1996 à John Tait, président du groupe de travail chargé par le sous-ministre de l 'étude des valeurs et de l'éthique.

Section 5

11 Alasdair Roberts, *op. cit.*

12 Peter Aucoin, Fall Learning Series, PSC, 1996

13 Human Resource Planning Society, Annual Conference, USA, April 2, 1996

14 C'est notre tradition de gouvernement *responsable* qui était la notion de *bon* gouvernement, dirait Peter Aucoin. Un gouvernement responsable est fondé sur la représentation par la population et pivote donc autour de politiques partisanes telles qu 'elles sont dictées par les partis politiques parlementaires qui doivent rendre compte aux votants au moment des élections. Un bon gouvernement s 'articule autour d 'une fonction publique non partisane, nommée sans tenir compte du gouvernement en place. C 'est ce processus de

nomination indépendant qui aide à garantir une fonction publique capable de donner des conseils «franchement et sans crainte». C 'est seulement une fonction publique désintéressée qui peut être franche avec les autorités et ne pas avoir peur de représailles de la part du gouvernement en place. Voir Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* , Institut de recherches en politiques publiques, 1995, pp 22 - 26.